

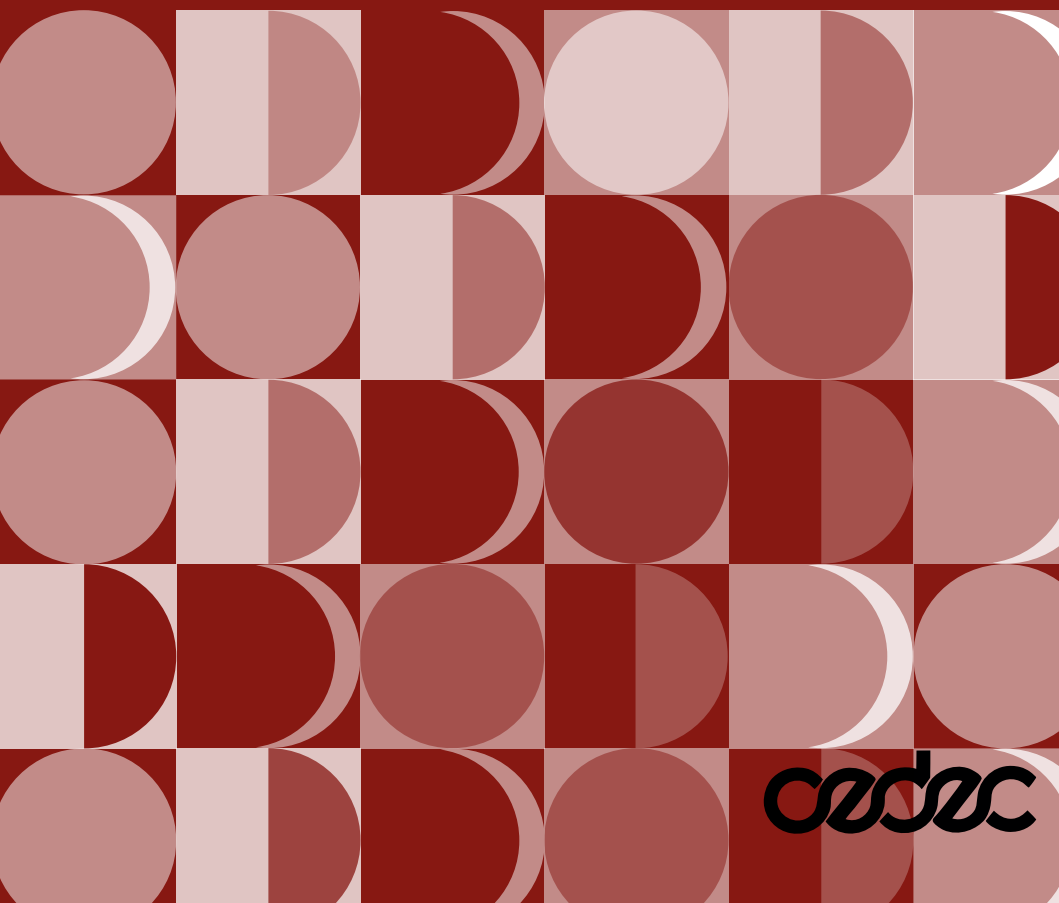
LUA NOVA

revista de cultura e política

2024 | Nº 121

ISSN 0102-6445

**LUA NOVA:
40 ANOS**



csdc



SOBRE A REVISTA

Lua Nova tem por objetivo fazer a alta reflexão de temas políticos e culturais, contribuindo assim para elevar o nível intelectual do debate público. Em suas páginas, o leitor encontrará elaboradas incursões nos campos da teoria política (clássica e contemporânea), da teoria social, da análise institucional e da crítica cultural, além de discussões dos assuntos candentes de nosso tempo. Entre seus colaboradores típicos estão intelectuais, docentes e pesquisadores das diversas áreas das ciências humanas, não necessariamente vinculados a instituições acadêmicas.

Os artigos publicados em *Lua Nova* estão indexados no Brasil no Data Índice; na América Latina no Clase – Citas Latinoamericanas en Ciencias Sociales y Humanidades, no International Political Science Abstracts e na Redalyc – Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal. A versão eletrônica da revista está disponível na SciELO e no portal da Capes.

LUA NOVA

revista de cultura e política

2024 | Nº 121

ISSN 0102-6445

LUA NOVA: 40 ANOS

cebsc

LUA NOVA – REVISTA DE CULTURA E POLÍTICA

2024

Razão Social: Centro de Estudos de Cultura Contemporânea – CEDEC
Rua Pedro Américo 32, 19 andar - República - CEP: 01045-010 São Paulo, SP
E-mail: luanova@cedec.org.br
CNPJ 48.608.251/0001-80- ISSN 0102-6445

Diretoria

Bernardo Ricupero
Diretor Presidente

Maria Rita Loureiro
Diretora Vice-Presidente

Natália Nóbrega de Mello
Diretora de Publicações

Pedro Vasques
Diretor Secretário

Carla Regina Mora Alonso Diéguez
Diretora Tesoureira

Comitê de redação

Bruno Konder Comparato (Unifesp)

Elide Rugai Bastos (UNICAMP)

Pedro Meira Monteiro (Princeton University)

Rossana Rocha Reis (USP)

Editora-chefe

Natália Nóbrega de Mello (PUC-SP)

Editores Assistentes

Andre Bittencourt (UFRJ)

Christian Jecov Schallenmüller (UFRGS)

Pedro Henrique Ramos Prado Vasques (Unicamp)

Roberta Kelly Soromenho Nicolete (UERJ)

Conselho editorial

Adrian Gurza Lavalle (USP), Álvaro de Vita (USP), Brasília Sallum Jr. (USP), Celi Regina Pinto (UFRGS),

Celina Souza (UFBA), Cicero Araujo (USP), Elide Rugai Bastos (Unicamp), Elisa Reis (UFRJ),

Gonzalo Delamaza (Universidad de Los Lagos), Horácio Gonzalez (Universidad de B. Aires),

John Dunn (University of Cambridge), José Augusto Lindgren Alves (Comitê Assessor do Conselho de

Direitos Humanos das Nações Unidas), Leôncio Martins Rodrigues Netto (Unicamp) (*in Memoriam*),

Marco Aurélio Garcia (Unicamp) (*in Memoriam*), Marcos Costa Lima (UFPE), Michel Dobry (Université

Paris I-Sorbonne), Miguel Chaia (PUC-SP), Nadia Urbinati (Columbia University), Newton Bignotto

(UFMG), Paulo Eduardo Elias (USP) (*in Memoriam*), Philip Oxhorn (McGill University), Philippe Schmitter

(European University, Florence), Renato Lessa (IUPERJ), Rossana Rocha Reis (Editora) (USP) Sebastião

Velasco e Cruz (Unicamp), Sérgio Costa (Freie Universität Berlin), Tullo Vigevani (UNESP), Victor Manuel

Durand Ponte (UNAM, México), William C. Smith (University of Miami)

Preparação e revisão de texto

Tikinet

Editoração eletrônica

Tikinet

O Cedec é um centro de pesquisa e reflexão na área de ciências humanas. É uma associação civil, sem fins lucrativos e econômicos, que reúne intelectuais de diferentes posições teóricas e político-partidárias.

O **Cedec** agradece a

André Singer

Brasílio Sallum

Carla Regina Diéguez

Escritório da Biblioteca do Congresso dos Estados Unidos da América

Eunice Ostrensky

Flávia Schilling

Jefferson Oliveira Goulart

Karina Lilia Pasquariello Mariano

Lígia Barros de Freitas

Miguel Wady Chaia

Raquel Kritsch

Reginaldo Mattar Nasser

Samuel Alves Soares

Susanne Bach

Vera Alves Cepêda

pelo apoio e contribuição recebidos na Campanha da Lua Nova.

SUMÁRIO

LUA NOVA: 40 ANOS

Natália Nóbrega de Mello

MOVIMENTO NEGRO BRASILEIRO: DO DENUNCISMO ÀS POLÍTICAS DE IGUALDADE RACIAL

Petrônio Domingues

VARIAÇÕES E CATEGORIAS NO CONCEITO DE HEGEMONIA EM ERNESTO LACLAU

Renato Xavier dos Santos

A RELAÇÃO ENTRE O PAPEL DO TRABALHO E A CRESCENTE PERDA DE CONDIÇÕES DE AÇÃO POLÍTICA NOS ESTADOS NEOLIBERAIS CONTEMPORÂNEOS

Marlon Tomazella

MERITOCRACIA, SEUS SENTIDOS E CRÍTICA A PARTIR DA ESTRUTURA DO TRABALHO

Thiago Aguiar Simim

AS CRÍTICAS À TEORIA POLÍTICA DE RAWLS: UMA TEORIA NÃO POLÍTICA DA POLÍTICA?

Lilian Sendretti

O RODOVIARISMO NA ENGENHAGEM POLÍTICA DA DEMOCRATIZAÇÃO (1945-56)

Daniel Monteiro Huertas

PRAGMATISMO E DISCRIÇÃO: AS RELAÇÕES ENTRE EUA E VENEZUELA NOS GOVERNOS BIDEN E MADURO

Leonardo Monteiro

**A MULTI-LEVEL ANALYSIS ON THE IMPACT OF
INTERNATIONAL HUMAN RIGHTS NORMS AND
PRESSURES: EXPLORING INTERACTIVE EFFECTS
BEYOND THE SPIRAL MODEL**

Bruno Boti Bernardi e João Roriz

**NOTAS SOBRE A ATUAÇÃO DA IGREJA CATÓLICA
DURANTE A DITADURA MILITAR: A FORMAÇÃO DAS
COMUNIDADES ECLESIAIS DE BASE NA REGIÃO DA
BAIXADA FLUMINENSE (1964-1988)**

Renata Meirelles

LUA NOVA: 40 ANOS

Esta edição marca os 40 anos de publicação da *Revista Lua Nova*. Há exatos 40 anos, impactados pelas expectativas geradas pela redemocratização do Brasil, e também pelas frustrações de mais uma derrota sofrida pelos movimentos sociais e pela oposição à ditadura, os membros do Centro de Estudos de Cultura Contemporânea (Cedec) fundaram um de seus mais longevos projetos: a revista *Lua Nova*. A história da revista e do próprio Cedec – tal como já foi registrada anteriormente em nossas páginas – remonta ao processo de redemocratização da sociedade brasileira, com seus avanços e obstáculos. A celebração dos 40 anos da nossa publicação e a atual conjuntura do país – com destaque para o recém-aniversário dos 60 anos do Golpe de 1964 – formam um momento oportuno para revisitar essa história.

A redemocratização do Brasil teve início antes da década de fundação da *Lua Nova* – nos anos de 1980 – e perdurou depois desta. Como é sabido, o regime militar brasileiro, inaugurado com o Golpe de 1º de abril de 1964, buscou desde o princípio mesclar uma faceta que a literatura em geral nomeia de mais “branda” com outra frente que não dissimulava o autoritarismo. De 1974 em diante, a face “branda” e a face abertamente autoritária e violenta se revezaram, em movimentos estrategicamente elaborados de “abertura” e “fechamento” do regime autoritário, o que permitiu pôr em marcha a redemocratização lenta, gradual e “segura” da sociedade, e a manutenção do controle sobre o sentido e amplitude desse processo. No livro *A ditadura em questão*, publicado em 1982, Florestan Fernandes descreveu da seguinte forma esse movimento:

O regime e seus condutores não enxergam a profundidade do precipício e se iludem quando pensam que ‘tudo está sob controle’... A oposição, por sua vez, tanto a conservadora e liberal quanto a de esquerda, ignora ou subestima as

vantagens desse terreno movediço para os que detêm o controle arbitrário das decisões políticas vitais e da força bruta, ou seja, as vantagens de uma estática política que acaba tomando lugar do movimento histórico e perpetuando o monstro que já poderia estar enterrado. Não se aventura ao combate decisivo (aberto, direto e permanente), deixando as iniciativas à ditadura e permitindo que esta substitua com atrevimento o ativismo democrático por sua própria forma de gradualismo. A oposição cede até no campo ideológico. Não desmascara a ditadura, não desmistifica o seu 'gradualismo democrático' (Fernandes, 1982, p. 9).

2

Alguns eventos, todavia, abriram oportunidades para que as camadas populares e progressistas alentassem qualquer esperança no caminho então em construção. De meados de 1970 em diante, despontaram na cena política novos movimentos populares e protagonistas sociais. O Movimento de Custo de Vida (MCV) (também chamado de Carestia), as mobilizações por moradia, as Comunidades Eclesiais de Base (CEB), as associações de bairro, o movimento negro, feminista, estudantil e, ainda, o novo sindicalismo e as greves operárias do ABC são alguns dos mais influentes. A própria fundação do Partido dos Trabalhadores (PT) em 1980, um partido de massas e de esquerda, representava uma novidade no cenário político e na história do país até então. Além disso, no ano de 1982, as oposições que disputavam os espaços institucionais autorizados pela ditadura conquistaram vitórias nas eleições para a Câmara dos Deputados e para o governo dos mais importantes estados (inclusive, São Paulo, Minas Gerais e Rio de Janeiro).

É bem reconhecido que o auge desse processo de mobilização da sociedade foi a Campanha pelas Diretas Já (1983-1984). Como outros processos da época, no entanto, a campanha também esteve repleta de dubiedades. A mobilização tinha por objetivo reivindicar que a eleição presidencial

de 1984 – a primeira para presidente no Brasil desde o Golpe de 1964 – fosse realizada diretamente pelo voto popular, e não indiretamente, como desejava o regime militar ainda em vigor. Dante de Oliveira, deputado do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), criado a partir do único partido de oposição autorizado pela ditadura, o Movimento Democrático Brasileiro, propôs, em março de 1983, uma Emenda Constitucional pela realização de eleições presidenciais diretamente pelo voto popular. No mês seguinte, abril, o PMDB organizou um comício de apoio à Emenda Dante de Oliveira, como ficou conhecida, com a participação de 5 mil pessoas. Para o PMDB, este é o marco inicial da Campanha pelas Diretas Já, que ganhou corpo no ano seguinte, 1984.

Ainda em novembro de 1983, no Pacaembu, ocorreu o primeiro comício unificado, suprapartidário e com apoio de diferentes governadores e dezenas de organizações da sociedade civil, reunindo cerca de 15 mil pessoas. A partir desse momento, a esperança por uma redemocratização pela base (e não pelo alto) ganhou fôlego e a campanha adquiriu musculatura, tornou-se massiva e chegou a alcançar a adesão de dezenas de milhares de pessoas, como em 25 de janeiro de 1984, na Praça da Sé. No ápice, em 16 de abril de 1984, estima-se que 1 milhão de pessoas integraram a manifestação no Vale do Anhangabaú. Esses comícios de grande envergadura contaram com apoio dos governadores estaduais, que garantiram infraestrutura, acesso e mobilidade. Todavia, governadores como Tancredo Neves não estiveram presentes nas últimas manifestações, por receio de radicalização da base.

Embora seja fruto de um processo híbrido, a mobilização pelas Diretas Já, de fato, tornou-se uma demanda popular e despertou profundas esperanças nas possibilidades de uma democratização efetiva e substancial do país. Mas, no meio do caminho, havia uma pedra, e a Emenda

pelas “Diretas Já” foi derrotada no Congresso por uma diferença de apenas 22 votos. É na ressaca dessa dura derrota que foi publicada pelo Cedec a primeira edição da *Revista Lua Nova*. Ao contrário do poeta Carlos Drummond de Andrade, que relatou em seus versos clássicos que jamais esqueceria “na vida de [suas] retinas tão fatigadas” (1998, p. 267, acréscimo nosso) ter esbarrado em uma pedra no meio do caminho, quando o Cedec sofreu tal revés, encontrava-se bem no início do seu trajeto e era um centro de estudos ainda jovem, com menos de 10 anos de existência.

4 O Cedec foi fundado em 1976 e sua história está intrinsecamente conectada ao processo de redemocratização da sociedade brasileira. O objetivo de seus fundadores, sob liderança de Francisco Weffort, era estabelecer uma instituição voltada à pesquisa e à intervenção política e social, especialmente em interlocução com os movimentos sociais da época. As novas mobilizações políticas e os desafios para a constituição de uma democracia substantiva no país estimulavam a produção de reflexões, pesquisas e discussões teóricas sobre a questão da democracia, da cidadania e dos direitos. Esses estudos, por sua vez, impulsionaram o diálogo com movimentos sociais e a intervenção no debate público da época, bem como a formulação de propostas de políticas públicas, tendo em vista os fundamentos teóricos e as questões substantivas enfrentadas abstratamente pelos pesquisadores do centro. Em uma conjuntura em que o regime ditatorial ainda tinha um imenso poder de iniciativa e habilidade em pautar os processos políticos e sociais em curso, a esperança dos intelectuais que participaram do Cedec era que – graças aos novos movimentos sociais, às práticas políticas que despontavam e às reflexões teóricas emergentes – fosse possível gestar novas imaginações políticas alternativas e profícuas à democracia então em construção. Os desafios autoritários eram gigantescos, mas não impossibilitaram a esperança nas novas

práticas em germinação, que ganharam dimensão ainda mais ampla com a Campanha pelas Diretas Já.

Em meio ao insucesso da votação da emenda Dante de Oliveira, quando os membros do Cedec ainda recolhiam os cacos das aspirações então despedaçadas, foi publicado o primeiro número da revista *Lua Nova*. O editorial da primeira edição, intitulado “Pensar a Democracia”, abria com uma pergunta direta: “O que nos leva a lançar uma nova revista?”. José Álvaro Moisés, primeiro editor da *Lua Nova*, explicava que:

Essa decisão nasce do desejo de nos abrir a um público mais amplo, formado não apenas pela comunidade acadêmica ou pelo círculo de intelectuais ao qual pertencemos, mas por todos aqueles que, no seu campo próprio de ação (partidos, sindicatos, universidades, fábricas, instituições culturais, comunidades religiosas ou movimentos sociais), são os protagonistas da história brasileira dos nossos dias. Queremos levar a eles a nossa produção cultural, bem como entender melhor suas propostas, seus problemas, suas aspirações. Queremos uma revista de reflexão voltada para as questões atuais da construção da democracia no país. Uma reflexão sobre a ação política, social e econômica em nosso tempo.

5

Pensar sobre a nossa própria ação nesse momento de rápidas mudanças: eis o desafio que se oferece, não apenas aos que se situam no campo da oposição ao atual regime brasileiro, como também a todos os que assumiram o compromisso de fazer nascer no Brasil uma sociedade nova (Moisés, 1984, p. 5).

O nome da publicação – *Lua Nova* – advém dessa promessa: trata-se da fase da Lua mais favorável ao plantio e à sementeira. Em meio às esperanças de germinar o regime democrático almejado pelos movimentos populares,

mas também em uma conjuntura marcada por reveses, “pensar a democracia” e semear novas ideias e imaginações políticas era uma tarefa – de uma só vez – política e teórica de alto fôlego. 40 anos depois, podemos nos certificar da longevidade deste projeto. Se tomarmos emprestadas, novamente, as palavras de Drummond, dessa vez, no poema “A flor e a náusea”, onde ele queixava-se “Quarenta anos e nenhum problema resolvido, sequer colocado” (Drummond, 1988, p. 36), a *Lua Nova* chega, enfim, à sua “meia-idade”, podemos assim dizer, com a certeza de que a democracia brasileira topou com muitas outras pedras no caminho, mas, ao contrário do poeta de Itabira, a revista colocou inúmeros problemas e dilemas sobre a nossa democracia ao longo dessas quatro décadas. A cada novo ciclo e a cada novo “trepço”, a *Lua Nova* renovou a promessa de “pensar a democracia”, tendo em vista o intuito de seus fundadores de não “dar respostas prontas”, mas de ter a “capacidade de formular as perguntas relevantes” (Moisés, 1984, p. 5).

6

Ao longo do tempo, a *Lua Nova* passou por mudanças editoriais. A orientação prática da revista e o destaque dado às análises de conjuntura foram substituídos por artigos teóricos densos e/ou debates de profundidade sobre questões empíricas e históricas. Embora a forma tenha sido alterada, os editores subsequentes sempre mantiveram o interesse primordial nos três campos fundamentais nos quais a revista foi estabelecida: a democracia, a cidadania e os direitos. É imprescindível reconhecer e agradecer a qualidade do trabalho editorial dos editores que me antecederam e conduziram a revista *Lua Nova* após a saída de José Álvaro Moisés, que foram, em ordem cronológica: Tullo Vigevani, Gabriel Cohn, Cicero Araujo, Elide Rugai Bastos, Rossana Rocha Reis e, mais recentemente, Bruno Konder Comparato.

Gostaríamos de aproveitar a oportunidade para agradecer também ao trabalho de Oneida Maria Borges, que atuou boa parte desse período nos serviços de assessoramento e

secretaria da revista e, mais recentemente, como responsável pelas campanhas de apoio. Por fim, é fundamental reconhecer o apoio crucial do SciELO, que tem contribuído notavelmente para a divulgação de artigos científicos, sob os princípios da universalidade e do acesso aberto, assistindo, assim, de forma decisiva, à publicação de periódicos de qualidade no Brasil. É com muita satisfação que os artigos da *Lua Nova* passaram a estar disponíveis nessa plataforma, na qual é possível acessar a coleção completa do periódico, desde o seu primeiro número publicado em 1984.

Este número da *Lua Nova* é composto por nove artigos, enviados espontaneamente por seus autores, que refletem sobre temáticas caras à revista, entre elas, a própria trajetória da democracia brasileira nas últimas décadas. O artigo de abertura, “Movimento Negro Brasileiro: do denunciamento às políticas de igualdade racial”, de Petrônio Domingues, examina a trajetória desse movimento desde a ditadura militar até a atualidade, período em que o ativismo negro alternou de uma postura de costumeiro rechaço à negociação com o Estado para uma nova percepção acerca do poder público como uma arena privilegiada para se buscar a promoção de políticas de igualdade racial.

O artigo subsequente, “As variações e categorias no conceito de hegemonia em Ernesto Laclau”, de Renato Xavier dos Santos, exprime os debates teóricos da *Lua Nova*, contribuindo com um estudo sobre as transformações no conceito de hegemonia em Laclau, partindo da ênfase inicial no antagonismo até a aproximação da ideia de desconstrução. Para entender melhor essas variações, o autor examina as interlocuções mais importantes feitas por Laclau ao longo desse percurso de refinamento de ideias.

O texto de Marlon Tomazella, “A relação entre o papel do trabalho e a crescente perda de condições de ação política nos estados neoliberais contemporâneos”, por sua vez, discute a limitação gradativa da ação política e da

capacidade dos cidadãos tomarem iniciativa no contexto do capitalismo avançado – e de suas incertas condições de trabalho –, tendo por base a noção de liberdade política em Hannah Arendt.

A ideia de mérito e de meritocracia é o tema do artigo seguinte. “Meritocracia, seus sentidos e crítica a partir da estrutura do trabalho”, de Thiago Aguiar Simim, examina as críticas mais comumente elaboradas ao princípio da meritocracia e propõe um questionamento alternativo ancorado no significado do discurso do mérito para a estruturação do trabalho.

Em seguida, o texto “As críticas à teoria política de Rawls: uma teoria não política da política?”, de autoria de Lilian Sendretti, reage a diversas críticas de que John Rawls desenvolveu uma teoria que, contraditoriamente, seria não política. A autora propõe o entendimento de que – ao contrário do que é apontado por seus críticos – o arsenal teórico rawlsiano parte do reconhecimento de que há conflitos e controvérsias profundas em uma sociedade moderna pluralista e, nesse sentido, sua teoria é informada pela cultura política pública de uma sociedade democrática.

O próximo artigo, intitulado “O rodoviarismo na engrenagem política da democratização (1945-56)”, de Daniel Monteiro Huertas, analisa a articulação e a influência política adquirida pelos defensores do rodoviarismo no primeiro período da democratização após a queda do Estado Novo, destacando o papel crucial do Departamento Nacional de Estradas de Rodagem (DNER) para que o sistema rodoviário se impusesse e fosse percebido como modelo de transportes superior naquela conjuntura.

Leonardo Monteiro é o autor do texto posterior, intitulado “Pragmatismo e Discrição: as relações entre EUA e Venezuela nos governos Biden e Maduro”. A proposta de Monteiro é refletir sobre o pragmatismo, de um lado, dos norte-americanos ao reduzir sanções, restabelecer relações

comerciais e distensionar conflitos na relação bilateral com a Venezuela, tendo em vista o desafio regional e global posto pela China e; do outro lado, sobre o pragmatismo dos venezuelanos, caracterizado pelo interesse em manter relações com ambas as potências em disputa.

O penúltimo artigo, de autoria de Bruno Boti Bernardi e João Roriz, “A multi-level analysis on the impact of international human rights norms and pressures: exploring interactive effects beyond the spiral model” faz uma avaliação crítica acerca das insuficiências e simplicidades de um modelo teórico-analítico influente nas relações internacionais (o modelo espiral) acerca do impacto de normas e pressões internacionais no campo dos direitos humanos. A partir dessa problematização, os autores contribuem com a proposição de um novo quadro referencial de maior complexidade, que amplia o estudo para dimensões sociais e estruturais antes negligenciadas e considera o potencial não apenas de avanços, mas também de retrocessos, e/ou de se cooptar e instrumentalizar o vocabulário de direitos humanos para se perpetuar estruturas de abusos e violações.

Finalmente, o artigo “Notas sobre a atuação da Igreja Católica durante a ditadura militar: a formação das Comunidades Eclesiais de Base na região da Baixada Fluminense (1964-1988)”, de Renata Meirelles, encerra o número com um estudo sobre as Comunidades Eclesiais de Base (CEBs) no período da ditadura. De acordo com a autora, embora as CEBs tenham ficado associadas, na memória nacional, ao clero progressista e à resistência popular ao regime militar, a documentação histórica revela, na realidade, que as CEBs surgiram de um consenso dentro da Igreja sobre a oportunidade de se expandir a evangelização e a propagação da fé católica no Brasil e abrir espaços para participação de leigos em atividades religiosas. Em alguns casos, grupos progressistas tiveram notável atuação nas CEBs, utilizando-as para mobilizar setores populares e organizar ações de resistência à

ditadura, mas nem sempre essas comunidades estiveram vinculadas ao incentivo de mudanças sociais por meio da mobilização da base.

Todos os artigos deste número foram avaliados positivamente por nossos pareceristas, a quem novamente agradecemos e enfatizamos a importância para a qualidade da revista. Por fim, uma última comunicação: para os próximos números, estamos recebendo artigos sobre as seguintes temáticas: o fenômeno do bolsonarismo; a Constituição e a crítica da atualidade; as mobilizações sociais e o desmonte de políticas públicas.

Bibliografia

- ANDRADE, Carlos Drummond de. 1998. *Antologia Poética*. Rio de Janeiro: Record.
- MOISÉS, José Álvaro. 1984. Pensar a democracia. *Lua Nova*, n. 1, p. 5.
- FLORESTAN, Fernandes. 1982. *A ditadura em questão*. São Paulo: T. A. Queiroz.

Natália Nóbrega de Mello

Professora do Departamento de Relações Internacionais da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), São Paulo, São Paulo, Brasil. E-mail: nmello@pucsp.br

Orcid: 0000-0002-4220-8729

<http://dx.doi.org/10.1590/0102-001010nn/121>



MOVIMENTO NEGRO BRASILEIRO: DO DENUNCISMO ÀS POLÍTICAS DE IGUALDADE RACIAL

Petrônio Domingues*

**Doutor em História pela Universidade de São Paulo*

Professor da Universidade Federal de Sergipe (UFS). São Cristóvão, Sergipe, Brasil.

Bolsista de Produtividade em Pesquisa do CNPq.

email: pjdomingues@yahoo.com.br

Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-0116-5064>

<http://dx.doi.org/10.1590/0102-001042pd/121>

Este artigo tem a finalidade de reconstituir aspectos da trajetória do movimento negro brasileiro em sua fase contemporânea. Pretende-se mostrar como o protesto negro relacionou-se com o Estado brasileiro no decorrer das últimas décadas. Se a princípio muitos ativistas negros esposavam o “denuncismo”¹ e eram refratários em abrir um canal de diálogo e negociação com o poder público, mais tarde, a estrutura institucional converteu-se na esfera privilegiada de atuação do movimento a fim de entabular políticas de promoção da igualdade racial.²

Os ativistas, que ocupam cargos nas instâncias do Estado, barganham a criação, defesa e implementação de políticas

¹ O “denuncismo” é uma referência à estratégia de muitas organizações negras que, até a redemocratização, incorriam mais na denúncia do racismo do que na proposição de medidas para a sua erradicação, ou seja, investiam mais em agendas reativas do que afirmativas.

² As políticas de promoção da igualdade racial são ações ou políticas públicas e/ou privadas que visam combater o racismo e as desigualdades raciais em todas as esferas da vida social, quer por meio de políticas universais, direcionadas a todos os cidadãos; quer por meio de políticas específicas, destinadas aos grupos que são discriminados racialmente na sociedade (Ribeiro, 2014).

públicas, seja com o movimento negro, seja com os gestores burocrático-administrativos. Isso determina as possibilidades e os limites da capacidade desses ativistas conseguirem impor a adoção de medidas políticas através de processos governamentais e burocráticos que reflitam os interesses manifestos da população afro-brasileira, que eles representam. Tal mudança de paradigma do ativismo negro empoderou as políticas públicas de reconhecimento e redistribuição.

Como Nancy Fraser assinala, o reconhecimento representou uma ampliação dos marcadores da contestação política e uma ressignificação do entendimento da justiça social. Por esse novo viés, o caminho para a construção da justiça social se caracteriza, por um lado, pelo reconhecimento da diferença (de raça, gênero, sexualidade, religião e nacionalidade), pela valorização da identidade de um grupo e pelo respeito à diversidade à luz da transformação da ordem simbólica e reconfiguração de relações sociais e culturais. Por outro, a construção da justiça social se caracteriza pela distribuição, considerando não apenas a transferência de rendimentos, mas também a reorganização da estrutura econômica e de classe em vista da supressão das desigualdades sociais e possibilidades de vivência da democracia. Portanto, para se alcançar a justiça social, faz-se necessário se valer do reconhecimento e da redistribuição combinadamente (Fraser, 2002, 2007).³

Nesse sentido, o movimento negro brasileiro contemporâneo tem encampado de forma crescente tanto lutas pelo reconhecimento – ações que envolvem a afirmação da

³ De um ponto de vista diferente de Nancy Fraser, Axel Honneth argumenta que não somente os esforços por reconhecimento englobam as lutas por justiça redistributiva, como também é uma ética pautada no reconhecimento que, por abordar outros aspectos da vida que não o econômico, permite uma concepção de justiça mais ampla e associada aos princípios democráticos. Ao fazer uma leitura da doutrina liberal clássica, Honneth postula que o Estado é o *locus* do valor da igualdade: é só perante o Estado, ou melhor, por meio de leis e programas governamentais asseguradores de direitos, que os cidadãos são verdadeiramente iguais (Honneth, 2003, 2007).

identidade e diferença – quanto demandas associadas à teoria da justiça distributiva, que se relaciona à estrutura econômica da sociedade e às assimetrias de classes. Isso levou o movimento a buscar a institucionalização da justiça. O pressuposto é de que, na medida em que se enfronta e participa das instituições públicas, o movimento tende a suscitar mudanças, quer nos padrões normativos e culturais (reconhecimento), quer no quadro das desigualdades sociais (redistribuição), dos bens, serviços e recursos.

Mas, o que é movimento negro? A somatória de esforços dos negros na perspectiva de resolver seus problemas na sociedade, em particular os derivados dos preconceitos e discriminações raciais. É em torno da experiência do racismo e antirracismo que os negros identificam interesses comuns, unem-se na esfera pública como sujeitos políticos, definem programas, cenografias, repertórios, plataformas de atuação e envidam esforços em favor de objetivos específicos (Pinto, 2013).

O movimento negro constitui, assim, uma arena fluída de debates (consensos, negociações e conflitos) e agenciamentos que articula discursos, signos, projetos e ações coletivas à luz do ideal de igualdade racial e justiça social, a fim de garantir à população afro-brasileira direitos humanos, cidadania, “reconhecimento e redistribuição” (Neves, 2005).

Embora se arvore porta-voz das lutas, aspirações e reivindicações da população afro-brasileira, esse movimento não é monolítico. Pelo contrário, caracteriza-se pela estrutura multifacetada, pelo caráter plural (com diversos projetos e formatos organizacionais, de cunho social, político, cultural, religioso etc.) e pelos múltiplos arranjos, interesses, retóricas, clivagens e disputas internas. Uma união das iniciativas e agrupamentos que, apesar das diferenças e multiplicidade de concepções, fundem-se ocasionalmente numa só organização, ou num conglomerado com metas comuns.

Em vista disso, cabe dizer que este artigo não pretende traçar um apanhado do movimento negro *in totum*. Seu intuito, bem mais modesto, é priorizar as iniciativas e organizações antirracistas mais voltadas à ação na esfera pública, em detrimento das experiências culturais e/ou religiosas. Sintomaticamente, será dado destaque para quatro frentes de incidência das lutas negras, protagonizadas por mulheres, pela juventude, por quilombolas e ativistas do meio educacional, sem, contudo, negligenciar experiências, empreendimentos e repertórios cujo eixo da mobilização girou em torno da gramática político-institucional.

4 A história do movimento negro é integrada à história do Brasil, e não algo à parte. Isso significa que sua trajetória reflete as várias conjunturas políticas, sociais, econômicas e culturais pelas quais tem passado o país. O movimento negro contemporâneo nasceu no contexto da ditadura do regime militar, quando este entrou em crise e se desencadeou um processo de distensão e “abertura política” (Andrews, 2015; Mitchell, 1985). Foi aí que novos personagens entraram em cena no Brasil. Trabalhadores, setores populares, mulheres, estudantes e *gays* se (re)articularam coletivamente, desfraldando suas bandeiras no campo dos direitos e da cidadania.

Esses novos movimentos sociais, apesar de travarem lutas específicas em torno de diversos marcadores, faziam em comum oposição ao regime. “Davam as costas ao Estado”, expressão que alguns estudiosos têm utilizado para designar o posicionamento dos novos movimentos sociais que contestavam o autoritarismo e a repressão da ditadura militar (Evers, 1983; Martins, 2005). Com o movimento negro não foi diferente. Naquele panorama, ele se posicionou contra o Estado, aliás, de “costas ao Estado”, priorizando a autonomia política e organizacional em relação às estruturas governamentais e às agremiações partidárias.

Do MNU ao paradigma das ações afirmativas

Em 18 de junho de 1978, o Movimento Unificado Contra a Discriminação Racial (MUCDR) foi criado em São Paulo, como reação à discriminação do Clube Tietê a quatro atletas negros e, também, à violência contra Robson Silveira da Luz, negro, trabalhador e pai de família, que foi acusado de roubar frutas de um caminhão e acabou sendo preso, torturado no Distrito Policial e morto. O MUCDR é considerado o marco inaugural do movimento negro contemporâneo. Um ato público, realizado em 7 de julho nas escadarias do Teatro Municipal de São Paulo, reunindo mais de mil pessoas, consistiu na primeira atividade pública da nova organização. Na ocasião, foram lidas moções de apoio de grupos negros de vários estados. Uma carta aberta lançada à população anunciava importantes posições do movimento. O protesto do MUCDR repercutiu nacional e internacionalmente, contribuindo para a emergência da mobilização racial e o desenvolvimento de diferentes ações dos novos movimentos sociais que esgrimiam contra a ditadura (Brauns, Santos e Oliveira, 2020; Covin, 2006)

5

Em 23 de julho, ocorreu a primeira assembleia de estruturação do MUCDR, quando decidiu-se adicionar o vocábulo “negro” ao nome da entidade, dali em diante chamada de Movimento Negro Unificado Contra a Discriminação Racial (MNUCDR). Na segunda assembleia, realizada no Rio de Janeiro nos dias 9 e 10 de setembro, foram aprovados o Estatuto, a Carta de Princípios e o Programa de Ação (Movimento Negro Unificado, 1988).

O MNUCDR promoveu o seu 1º Congresso também no Rio de Janeiro, em dezembro de 1979. Entre outras deliberações, aprovou-se abreviar o nome da organização para Movimento Negro Unificado (MNU). Com o intuito de fazer um trabalho de base e ter penetração no meio popular, o MNU formou os Centros de Luta, ramificando-se por algumas cidades, com sucursais abertas no Rio de

Janeiro, em Vitória, Belo Horizonte, Salvador e Porto Alegre (González, 2020).

O MNU procurava conscientizar as pessoas negras e os brasileiros em geral para o problema do racismo, assim como açulava seus membros a se insurgirem contra esse problema. Do ponto de vista dos referenciais, a agremiação foi influenciada, externamente pelos movimentos de direitos civis e do poder negro nos Estados Unidos, bem como pelos movimentos de libertação nacional na África, especialmente das colônias portuguesas. Já em âmbito interno, a agremiação foi influenciada pela perspectiva no campo da esquerda, de oposição à ditadura. Politizando a questão do negro, o MNU abraçou uma nova concepção de luta antirracista, que articulava os temas *raça* e *classe*. As bandeiras específicas do negro deviam ser desfraldadas em combinação com as bandeiras gerais que clamavam por emprego, educação, moradia, saúde, segurança pública etc. (Hanchard, 2001).

6 Com uma nova liturgia de sentidos, o MNU procurou conectar-se a diferentes associações, grupos e instituições com propósitos distintos, entidades da sociedade civil, profissionais, estudantis, intelectuais, artístico-culturais e até instâncias religiosas (como a Igreja Católica, com seus coletivos – Movimento da União e Consciência Negra e Agentes de Pastoral Negros). A existência de uma temática negra abarcava de grupos de ativistas (os novos e também os experientes) as instituições formais como partidos, sindicatos e universidade (Brauns, Santos e Oliveira, 2020).

Fato é que a mensagem do MNU conquistou corações e mentes de uma parcela da população afro-brasileira, razão pela qual, na sua esteira, surgiram o Centro de Cultura Negra (CCN) do Maranhão, a Associação Cultural Zumbi (ACZ), em Maceió; o Grupo Negro da Pontifícia Universidade Católica (PUC) de São Paulo, o Centro de Estudos e Defesa do Negro do Pará (Cedenpa), em Belém; o Grupo de União e Consciência Negra (Grucon), no Rio de Janeiro, entre

muitas outras organizações negras espalhadas em diferentes estados do país.

A conjuntura nacional – sob o espectro da “abertura política” e gradual transição para o governo civil – era de agitação política. E os ativistas negros não perderam o bonde da história. Ao mesmo tempo em que atacavam o chamado “mito da democracia racial”,⁴ eles buscavam estabelecer alianças com grupos e instituições que lutavam contra o regime militar. Afinal, viviam numa sociedade que não era nem uma democracia política nem, como logo perceberam, uma democracia racial. Como atores políticos, suas questões ficavam a reboque do poder (Alberto, 2011; Andrews, 2015; Cardoso, 1987).

Durante a década de 1980, um grupo de mulheres negras se convenceu da necessidade de brandir simultaneamente contra o racismo e o sexismo, já que essas duas formas de opressão estariam interligadas. Para Luiza Bairros, somente à luz da dimensão do racismo e sexismo, conjuntamente, pode-se conferir significados às diferentes percepções e experiências de ser negro (vivas através do gênero) e de ser mulher (vivas através da raça) (Bairros, 1995). Compartilhando dessa premissa, algumas mulheres negras trilham caminhos próprios de autodeterminação política, soltaram suas vozes, brigaram por espaço de representação, ora no movimento negro, ora no movimento feminista, e se fizeram presentes em todos os espaços de relevância

7

⁴ Democracia racial significa um sistema de relações raciais desprovido de qualquer barreira legal ou institucional para a igualdade de todos os cidadãos, independentemente de sua origem racial e, em certa medida, um sistema de relações raciais desprovido de qualquer manifestação de preconceito ou discriminação. Durante o regime militar, a democracia racial tornou-se ideologia oficial do Estado brasileiro. Porém, como os cidadãos negros não desfrutavam de igualdade de direitos e oportunidades em relação aos brancos em todos os domínios da vida pública (renda, ocupação, escolaridade, acesso à saúde, a condições de moradia etc.), os ativistas do movimento negro acusavam a ideologia da democracia racial de “mito”, no sentido de se tratar de uma falsa consciência, ou seja, uma visão distorcida da realidade (Guimarães, 2001, 2018).

para a discussão das questões da mulher negra. O resultado disso foi o enegrecimento do movimento feminista e a ampliação do protagonismo das mulheres no movimento negro (Carneiro, 2003).

Nesse contexto, foram desenvolvidos os primeiros encontros regionais de negros, do Norte-Nordeste, do Sul-Sudeste, além dos encontros estaduais e nacionais de mulheres negras. Esses eventos foram fundamentais para o intercâmbio de informações, troca de experiências, definição de estratégias de luta e a construção das redes de relações que injetaram mais musculatura ao movimento negro brasileiro. No caso das mulheres negras, aqueles encontros serviram para elas se estruturarem, organizarem uma representação nacional e definirem suas agendas (Domingues, 2009a; Rodrigues e Prado, 2010).

8 No decurso da redemocratização do país, com a volta das eleições diretas para os governos estaduais em 1982, alguns ativistas negros se aproximaram ou aderiram a alguns dos novos partidos políticos – sobretudo ao Partido dos Trabalhadores (PT) e ao Partido Democrático Trabalhista (PDT) –, inaugurando os primeiros gestos no sentido de cavar espaço junto ao poder público. Foi nessa ambiência que se conceberam os órgãos governamentais para tratar das questões relacionadas à população afro-brasileira. O pioneirismo, nesse aspecto, coube ao Conselho de Participação e Desenvolvimento da Comunidade Negra do Estado de São Paulo, fundado durante o governo de Franco Montoro, em 1984.

A princípio, vários ativistas e grupos expressaram desconfiança em relação à política partidário-eleitoral e rechaçaram “ocupar espaço” no governo. Os perigos de cooptação, tutela e clientelismo da cultura política nacional eram as razões mencionadas para se evitar as “armadilhas” da adesão às agremiações partidárias e às gestões políticas. Predominava uma aversão aos “guetos” no interior das estruturas burocráticas dos governos (Hanchard, 2001; Santos, 2007).

Apesar disso, setores do movimento negro participaram das eleições para a Assembleia Nacional Constituinte, em 1986, com o lançamento inclusive de candidaturas próprias. As lideranças negras não conseguiram passar pelo teste das urnas (Andrews, 1998; Garrido, 2019), mas duas de suas proposições foram contempladas na Constituição promulgada em 1988: a tipificação do racismo como crime inafiançável e imprescritível e o reconhecimento do direito à terra das comunidades remanescentes de quilombos (Neris, 2018).

Segundo Edward Telles, a Constituição de 1988 trouxe alterações nas “bases legais da defesa dos direitos humanos no país, e também reconheceu os princípios de tolerância, do multiculturalismo e da dignidade individual. Direitos e identidades tornaram-se a base de centenas de leis antirracistas em vários níveis jurisdicionais” (Telles, 2003, p. 71). A partir da chamada “constituição cidadã”, o movimento negro arvorou-se como sujeito coletivo de direitos, expandiu-se, fortaleceu-se e ganhou destaque no processo de construção da Nova República – termo utilizado para designar o pacto de governabilidade que se seguiu ao fim da ditadura.

9

Um raio em céu azul

Os avanços institucionais das questões da população negra foram significativos com a redemocratização do país (Rios, 2014). Em alguns estados e municípios foram entabulados programas específicos direcionados à redução das desigualdades raciais e ao reconhecimento da cultura afro-brasileira, culminando com a instalação, pelo então presidente José Sarney, da Assessoria para Assuntos Afro-brasileiros e da Comissão do Centenário da Abolição da Escravatura. Como corolário desse processo, em 1988, foi criada a Fundação Cultural Palmares, órgão vinculado ao Ministério da Cultura, com a incumbência de ser

o interlocutor entre a comunidade afro-brasileira e o poder público.

Se, de um lado, o governo federal investiu no caráter ufanista e festivo das comemorações do Centenário da Abolição, de outro, o movimento negro contestou esse posicionamento oficial. Houve um grande esforço dos ativistas em todo o país para colocar em debate o “mito” da democracia racial através de campanhas públicas, atos de rua, manifestações políticas e uso de pesquisas acadêmicas. Um dos pontos altos nesse aspecto foi a “Marcha contra a farsa da Abolição”, ocorrida no Rio de Janeiro em 11 de maio de 1988. Consistiu em uma grande passeata da Candelária à Central do Brasil, no coração da cidade. Seu cartaz de divulgação, intitulado “Nada mudou – Vamos mudar”, apresentava duas imagens justapostas: uma gravura representando negros sendo vendidos como escravos antes de 1888 e uma fotografia contemporânea de negros amarrados pelo pescoço com uma corda, sendo vigiados por um policial (Pereira, 2013).

10

A “Marcha contra a farsa da Abolição” ganhou repercussão nacional, sobretudo devido à postura do Exército brasileiro, que acionou um grande arsenal militar para impedir a passagem dos ativistas negros pelo busto de Duque de Caxias (o patrono daquela Força Armada), que fica em frente ao Comando Militar do Leste, ao lado da Central do Brasil. A postura do Exército, contraditoriamente, deu mais projeção para o movimento negro e suas lideranças, que reivindicavam direitos e denunciavam a inexistência da democracia racial no Brasil, mesmo 100 anos após a Abolição (Hanchard, 2001).

Em vários estados, lideranças e entidades do movimento negro promoveram eventos (debates, plenárias e atos públicos) para problematizar e se contrapor às celebrações oficiais da efeméride. Isso avivou a discussão sobre a questão racial no Brasil, o que motivou a formação de novas organizações

negras por todo o país, como a União de Negros pela Igualdade (Unegro), na cidade de Salvador, em 1988; o Centro de Articulação de Populações Marginalizadas (Ceap), no Rio de Janeiro, em 1989, e o Geledés, na capital paulista, em 1988.

A criação do Geledés aconteceu no mesmo ano de realização do I Encontro Nacional de Mulheres Negras, o que animou a ideia de formação de outras organizações dedicadas exclusivamente às questões de gênero e raça em várias partes do país. Ao longo da década de 1990, o movimento de mulheres negras alargou seu raio de ação, ampliou sua representatividade, ganhou força, visibilidade e impacto na esfera pública, com a criação de fóruns, redes de conexões (nacionais e internacionais) e articulações com diversas instituições locais, estaduais e regionais, o que contribuiu para recrudescer e legitimar o debate público em torno da questão racial, de gênero e feminista no Brasil (Roland, 2000).

Além de emular o movimento de mulheres negras, a experiência do Geledés foi importante em outro aspecto: a busca de fontes alternativas de financiamento. As entidades negras sempre enfrentaram o problema da precariedade de recursos, problema que, ora inviabilizava, ora limitava seus projetos e ações. Nesse sentido, o Geledés também serviu de paradigma para muitas outras entidades, na medida em que sua atuação se caracterizava pela implementação de programas e projetos financiados majoritariamente por instituições estrangeiras (como a Fundação Ford e a Fundação MacArthur) ou da chamada “cooperação internacional” (Caldwell, 2007).

No decorrer da década de 1990, surgiram novos órgãos governamentais para tratar das questões relacionadas à população negra, como a Secretaria Extraordinária para Defesa e Promoção das Populações Afro-Brasileiras (Seafro), no Rio de Janeiro. Instituída no governo de Leonel Brizola em 1991, a Seafro se destacou, entre outras medidas, pela

criação de uma Delegacia Especial para Crimes de Racismo. Se a princípio vários ativistas e grupos temiam que esses órgãos governamentais pudessem implicar em perda de autonomia do movimento, naquele novo cenário reconheceu-se cada vez mais que essas agências significou um avanço democrático à medida que permitiu a incorporação ao aparelho estatal da temática racial e a responsabilização do governo pela implantação de políticas públicas destinadas à população negra (Rios, 2014; Rodrigues e Freitas, 2022).

A partir dali, os órgãos consultivos e, posteriormente, executivos de gestões municipais, estaduais e Federal – as coordenadorias, assessorias, secretarias e similares – passaram a discutir, em âmbito estatal, a pauta que o movimento negro vinha postulando contra o racismo no mercado de trabalho, na educação, na saúde, na segurança pública, enfim, em diferentes áreas. Fato é que aquelas agências significaram a porta de entrada pelas quais os ativistas negros puderam se inserir no aparato estatal e ter acesso a outros órgãos da máquina governamental, a políticos e gestores públicos.

12

Enquanto isso as entidades negras se diversificaram, assumindo novos contornos, perfis e dimensões, às vezes com plataformas rivais. Surgiram várias Organizações Não Governamentais (ONGs), como o Grupo Mulheres Negras Dandara no Cerrado (1991), em Goiana; a Criola (1992), no Rio de Janeiro; o Centro de Estudos das Relações do Trabalho e da Desigualdade (1992) e a Fala Preta! Organização de Mulheres Negras (1997), em São Paulo, entre muitas outras. Inscritas no universo do chamado Terceiro Setor, as ONGs negras procuram executar políticas de parceria entre o poder público e a sociedade civil, incursionando em áreas onde a prestação de serviços sociais é carente ou até mesmo ausente. Em linhas gerais, elas atuam em determinados temas específicos (mercado de trabalho e relações raciais; saúde da mulher negra; defesa e garantia de direitos humanos; educação e racismo etc.)

por meio de projetos financiados, seja por agências públicas ou privadas – nacionais e internacionais (Santos, 2009).

Nesse clima de emergência de organizações negras de novo tipo, é importante salientar a profissionalização dos militantes, “que recebem recursos e aportes financeiros para realizar seus trabalhos. São homens e mulheres, em sua grande maioria militantes negros dedicados à luta contra o racismo”, que passaram a desenvolver suas atividades de maneira remunerada. “Não somente auferindo recursos financeiros mas, fundamentalmente, tendo oportunidades de se qualificar, de estudar temas específicos e inclusive ingressar na vida acadêmica, fazendo cursos de graduação e pós-graduação” (Pereira, 2013, pp. 314-315).

Até as organizações negras tradicionais, como o Centro de Cultura Negra (CCN) do Maranhão e o Centro de Estudos e Defesa do Negro do Pará (Cedenpa), passaram a encampar projetos focados em determinadas áreas e financiados, quer pelo poder público quer por agências multilaterais – instituições da cooperação internacional. Sem a perspectiva de frente única, o movimento negro tornou-se cada vez mais policêntrico e especializado, com as entidades se dedicando a domínios específicos de intervenção e manejando estratégias e táticas de articulação política mais direta.

Uma das demandas emblemáticas do movimento negro nesse período é a da regularização das “terras de preto”, que projetou o movimento quilombola na esfera pública no Brasil. Um marco desse processo foi o I Encontro Nacional das Comunidades Negras Rurais, ocorrido em Brasília em 1995, que preparou o terreno para a unificação de um movimento que já vinha se esboçando a nível regional. No ano seguinte, em 1996, foi criada na cidade de Bom Jesus da Lapa (BA) a Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas (Conaq), congregando mais de 20 organizações locais e estaduais de diversos rincões.

Desde então, constata-se o ímpeto dos quilombolas, que cumprem seu papel na condição de sujeitos políticos empenhados em demonstrar à sociedade civil (universidade, igreja, imprensa, movimentos sociais) e aos setores do governo a legitimidade de suas reivindicações. As comunidades quilombolas têm se mobilizado nacionalmente para exigir títulos de propriedades das terras e políticas econômicas (de desenvolvimento sustentável), de saúde, educacionais e culturais em seus territórios. Com isso, seus direitos, anseios e narrativas identitárias passaram a fazer parte da agenda nacional (Arruti, 2009; Souza, 2016).

Uma forma de atuação específica do movimento negro que ganhou envergadura foi o trabalho na área educacional. Na verdade, a batalha em prol de uma educação étnico-racial é histórica: remonta à fase primeva do MNU, quando seus ativistas reclamavam a introdução dos estudos africanos nos currículos escolares, assim como uma reavaliação do papel do negro na História do Brasil e, em uníssono, denunciavam o racismo no sistema de ensino, por meio da crítica ao livro didático, ao currículo e à formação dos professores (Domingues, 2009b). Apesar disso, foi somente na década de 1990 que o movimento negro se apropriou da educação com maior vulto como estratégia de ação política. Ao lado do “denuncismo”, o movimento se lançou a projetos inovadores.

Desses projetos, ganhou destaque o trabalho para levar jovens negros às universidades por meio da criação de cursos pré-vestibulares para negros e carentes. Diferentemente das ONGs, tais cursos se baseiam no trabalho voluntário feito por professores e coordenadores de cada núcleo. Em Salvador, a experiência pioneira foi a do pré-vestibular para negros e carentes da Cooperativa Educacional Steve Biko, criado em 1992; em São Paulo, a do Núcleo de Consciência Negra na Universidade de São Paulo (USP), lançado em 1994 e, no Rio de Janeiro, a do Educação e

Cidadania de Afro-descendentes e Carentes (Educafro), nascido em 1993. Desses cursos pré-vestibulares, o Educafro foi o que mais investiu em uma sólida infraestrutura, convertendo-se em modelo para experiências semelhantes em várias partes do país.

Nesse contexto, a ideologia do multirracismo (ou seja, do reconhecimento das diferenças construídas pelo preconceito) foi acompanhada pelas expectativas de conquista das garantias de igualdade econômica, social e política, que despontou em escala crescente como ideologia de maior potencial para combater, em sua expressão coletiva nacional, o preconceito racial (Guimarães, 2008).

Outra forma de atuação específica do movimento negro, que floresceu na década de 1990, foi o trabalho da juventude ou dedicado às pessoas dessa faixa geracional. As reflexões apontam para a importância do reconhecimento da organização dos jovens negros no processo de redefinir e alargar a concepção de política racial, na medida em que esses sujeitos protagonizam novas formas de resistência e pugnam por igualdade e justiça a partir de novas ferramentas que têm conseguido, mesmo com dificuldades, questionar paradigmas e estabelecer novos métodos de luta no enfrentamento do racismo. O movimento *hip-hop*, com expressiva inserção nas periferias de muitas capitais brasileiras, é uma evidência disso. Aglutinados em *posses* ou coletivos, seus adeptos utilizam o *rap*, com canções engajadas fazendo crônicas e denúncias da violência policial, e o grafite como linguagem para protestar e contestar a ordem vigente.

Aliás, a preocupação do movimento negro sobre a atuação policial é um tópico privilegiado para compreender como violência e racismo se relacionam, entrelaçam-se e se retroalimentam. Trata-se de uma questão recorrente na agenda do movimento, “cujas expressões públicas, isto é, as palavras de ordem e as bandeiras de luta, revelam toda uma sorte de problemas vividos pela população negra

e conectados com a própria violência de Estado” (Ramos, 2021, p. 24)

Durante a década de 1990, o movimento negro multiplicou seus quadros, diversificou sua agenda, alargou seu repertório, ampliou sua capilaridade pelo território nacional (e internacional), adquiriu mais reconhecimento, *pari passu* em que pavimentou se não estreitou um diálogo com o Estado. A consciência do racismo tendeu a fazer da militância uma metáfora da atividade política prática. O movimento foi precursor na defesa das políticas de ações afirmativas – também conhecidas como políticas compensatórias ou reparatórias –, das quais fazem parte as cotas raciais, uma proposta controvertida, que polarizou o debate público.⁵

16 Enquanto isso o MNU continuava desenvolvendo suas atividades, elaborando e ventilando retóricas raciais a partir de seus encontros e congressos – o que provocavam discussões e enunciações voltadas ao combate à violência racial –, porém já sofria a concorrência de outras entidades negras que se arvoravam de representação nacional,⁶ como a Coordenação Nacional de Entidades Negras (Conen), a Coordenação Nacional dos Estudantes Negros Universitários (Cecun), a Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas (Conaq), o Movimento Pelas

⁵ Ação afirmativa é “todo programa, público ou privado, que tem por objetivo conferir recursos ou direitos especiais para membros de um grupo social desfavorecido, com vistas a um bem coletivo. Etnia, raça, classe, ocupação, gênero, religião e castas são as categorias mais comuns em tais políticas” (Feres Júnior *et al.*, 2018, p. 13). Para o conceito de ações afirmativas e de cotas raciais, considerada a modalidade mais polêmica das ações afirmativas, ver Feres Júnior *et al.* (2018) e Moehlecke (2002).

⁶ Hanchard argumenta que, “depois do ardor inicial do fim dos anos setenta e início dos oitenta, o MNU parece haver perdido um pouco de seu ímpeto. No fim da década de 1980, entretanto, uma nova geração de ativistas do MNU emergiu em várias partes do país. [...] Contudo, embora milite em áreas em que o movimento negro em geral é visivelmente atuante, o MNU tornou-se apenas mais uma organização entre muitas, e não a entidade abrangente que pretendia ser” (Hanchard, 2001, p. 152).

Reparações (MPR) dos afrodescendentes⁷ e a Associação Brasileira de Pesquisadores Negros (ABPN). Ressaltam-se, ainda, as redes nacionais de mulheres negras⁸ e as articulações de sindicalistas, evangélicos e homossexuais negros, de religiosos de matriz africana, de representantes dos clubes sociais negros e do ativismo (na esfera estético-identitária, cultural, jurídica, do trabalho, da saúde, dentre outras áreas), que tendia a se apropriar da consciência racial como um guia para a ação política.

De frente para o Estado

Naquele cenário, o setor hegemônico do movimento negro reformulou sua estratégia antirracista ante a cultura política da Nova República: a democracia representativa, que abriu um ciclo de oportunidades ao ativismo negro, no sentido de desenvolver dispositivos e recursos de interlocução e participação nas instâncias da sociedade política. Em escala crescente, as atividades da sociedade civil serviram de base para formação e *práxis* políticas, proporcionando aos ativistas a oportunidade de associação política e ação coletiva.

17

⁷ O Movimento Pelas Reparações (MPR) surgiu na cidade de São Paulo em 1993. Suas lideranças argumentavam que, devido aos “crimes, aos danos e às atrocidades” causadas pelo tráfico transatlântico, o Estado brasileiro teria uma dívida não só moral, como também pecuniária com todos os descendentes de escravizados. O MPR fez o cálculo presumível do valor dessa dívida e, a partir daí, passou a cobrar do Estado brasileiro o pagamento de US\$ 102 mil para todo afrodescendente. *Pari passu* em que se estruturou e animou debates, seminários e encontros em vários estados (como Maranhão, Bahia, Sergipe, Minas Gerais, São Paulo, Espírito Santo, Mato Grosso do Sul e Rio de Janeiro), o movimento cresceu em número de adeptos, recebeu apoio de alguns políticos e defensores dos direitos humanos e ganhou espaço na imprensa nacional e internacional, porém, não prosperou, encerrando suas atividades no último quartel da década de 1990 (Domingues, 2018). Sobre as reparações no Brasil, ver ainda: Saillant (2016).

⁸ “Até o momento são contabilizados três Encontros Nacionais de Mulheres Negras (1988, 1991 e 2001), ressaltando-se, a partir deles, a criação de três formatos de organização nacional – Articulação de Organizações de Mulheres Negras Brasileiras, o Fórum Nacional de Mulheres Negras e a Coordenação Nacional de Mulheres Negras” (Ribeiro, 2014, p. 140).

Um marco importante da projeção do movimento negro, relacionado ao início de sua jornada em favor das ações afirmativas no Brasil, foi a Marcha Zumbi dos Palmares contra o Racismo, pela Cidadania e a Vida, ocorrida em Brasília no dia 20 de novembro de 1995, durante as comemorações dos 300 anos da morte de Zumbi. A Marcha atraiu à capital federal cerca de 30 mil pessoas do movimento negro, de mulheres negras, de comunidades remanescentes de quilombos e de outros setores do movimento social (União Nacional dos Estudantes (UNE); Central Única dos Trabalhadores (CUT); Central de Movimentos Populares (CMP); Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), entre outros). No final do evento, uma comissão entregou ao então presidente Fernando Henrique Cardoso um documento com uma série de reivindicações, entre as quais a de “desenvolvimento de ações afirmativas para o acesso dos negros aos cursos profissionalizantes, à universidade e às áreas de tecnologia de ponta” (Pereira, 2013, p. 319).

No mesmo dia da Marcha, o presidente instituiu o Grupo de Trabalho Interministerial para a Valorização da População Negra (GTI), grupo ligado ao Ministério da Justiça, que contava com representantes do movimento negro. Em 1996, o presidente decretou a instalação do Grupo de Trabalho para Eliminação da Discriminação no Emprego e na Ocupação (GTDEO), com a finalidade de discutir e definir um programa de ações que visassem ao combate da discriminação racial no mundo do trabalho.

A Marcha foi considerada bem-sucedida, representando um momento de unidade das organizações negras. Com uma série de repercussões, sinalizou para as transformações pelas quais o movimento negro passava naquele instante. À medida que se oxigenou em termos de promover novos canais de interlocução com diferentes setores da sociedade civil e do Estado brasileiro, o movimento adquiriu mais

legitimidade institucional. O próprio fato de uma comissão da Marcha Zumbi dos Palmares ter sido recebida no Palácio do Planalto, pelo presidente da República, é um indicador desse reconhecimento governamental.

Um ano após a marcha, em 20 de novembro de 1996, Zumbi dos Palmares foi consagrado herói nacional, com o seu nome inscrito no *Livro dos heróis da pátria*. Houve a oficialização da presumível data de morte de Zumbi – 20 de novembro – como Dia Nacional da Consciência Negra. Essa data se tornou feriado em vários municípios e estados. Também em 1996, Fernando Henrique Cardoso admitiu publicamente, em um seminário internacional ocorrido em Brasília, que o Brasil é um país que não se viu livre do racismo. Foi a primeira vez na história que um presidente da República reconheceu a existência desse problema aqui (Grin, 2010).

Entre as décadas de 1980 e 1990, o movimento negro passou por transformações, que o levaram às novas formas de articulação e atuação. Se predominou uma postura de estar de “costas para o Estado”, a partir dali ganhou força uma outra visão: a de que o Estado era a principal instituição que deveria prover e reparar os negros pelos séculos de escravidão e racismo, uma vez que esse mesmo Estado republicano não teria garantido efetivamente seus direitos. Enfim, o movimento redefiniu a postura de confronto e antagonismo ante o poder público, esposando cada vez mais a esfera da institucionalidade como um dos eixos axiais de sua intervenção, daí o engendrar de novas táticas, retóricas, urdiduras e disputas pela construção de políticas públicas de “igualdade racial” (Paschel, 2016; Rodrigues, 2020).

Com a instalação do GTI e GTDEO, o governo aventou a possibilidade de promover políticas de “ações afirmativas”, políticas que passaram a ser conhecidas por segmentos mais amplos da sociedade, vindo ensejar uma inédita arena de debates no país (Grin, 2010). Isso se aprofundou

no limiar do terceiro milênio, em meio ao processo de preparação para a III Conferência Mundial contra o Racismo, a Discriminação Racial e as Intolerâncias Correlatas. A dinâmica da mobilização negra para o evento revelou aspectos sintomáticos no que tange à mudança da relação entre o movimento negro e o Estado: definitivamente, a postura dos ativistas transmutou-se do “denuncismo” para demandas propositivas mediante a ocupação dos fóruns e canais de diálogo e negociação com o poder público (Santos, 2009). Houve ali uma proativa articulação entre o movimento negro e o governo brasileiro, o que colocou na ordem do dia a questão das desigualdades raciais (Santos, 2021).

A III Conferência Mundial contra o Racismo transcorreu entre os meses de agosto e setembro de 2001, na cidade de Durban, na África do Sul. Convocada pela Organização das Nações Unidas (ONU), é considerada o mais amplo conclave internacional nessa área até o momento. A participação do Brasil na Conferência foi proativa, inclusive coube a Edna Roland, uma liderança do movimento de mulheres negras, a relatoria final do evento. Depois de muita discussão, foram aprovados a Declaração e o Programa de Ação de Durban, documentos que incentivaram os Estados signatários a se comprometerem na execução de medidas efetivas para o combate às desigualdades raciais (Paschel, 2016).

Sob o impacto da Conferência de Durban, o governo brasileiro incrementou uma série de iniciativas e estratégias compreendidas como ações afirmativas. O Plano Nacional de Direitos Humanos lançado em 2002, por exemplo, trouxe algumas das propostas relacionadas à eliminação da desigualdade racial. Medidas de ações afirmativas foram sugeridas pelos Ministérios da Cultura, da Educação, do Trabalho e do Desenvolvimento Agrário, mas a maior parte delas não chegou a ser concretizada. De todo modo, pela primeira vez o Estado brasileiro implementou políticas compensatórias em benefício – e não em prejuízo – da população

negra, o que representou um marco na história da nação, pois refletiu o “reconhecimento do governo da existência de racismo no Brasil e o fim do conceito da democracia racial” (Telles, 2003, pp. 75-76).

Com os ventos soprando a favor, o ativismo negro intensificou sua peleja em termos de defender políticas de ações afirmativas. À luz desse princípio, o governo do estado do Rio de Janeiro, em 2001, sancionou uma lei determinando que 40% das vagas das universidades públicas estaduais fossem reservadas para negros. Em 2003, a Universidade de Brasília (UnB) tornou-se a primeira universidade federal a adotar cotas raciais em seus processos seletivos de ingresso na graduação, estabelecendo que 20% das vagas do vestibular fossem destinadas a candidatos negros, além de prever a disponibilização de vagas para indígenas de acordo com demanda específica (Feres Júnior. *et al.*, 2018).

Em 2002, o Ministério do Desenvolvimento Agrário já havia instituído uma política de cotas de 20% de negros para a contratação de pessoal – política, aliás, que o Governo Federal estendeu para outros ministérios e, posteriormente, para o funcionalismo público em geral. No interregno de 2001 a 2004, Rosana Heringer listou 60 iniciativas classificadas de ações afirmativas. Dessas, 23 eram iniciativas do governo federal, 21 de governos municipais e estaduais, 12 do setor privado e 11 de organizações da sociedade (Heringer, 2006).

O sistema de ações afirmativas deu um salto no governo de Luiz Inácio “Lula” da Silva (Lima, 2010; Paula, 2011). Com uma semana de seu mandato como presidente da República, ele sancionou, em 9 de janeiro de 2003, a Lei n. 10.639, que alterava a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), introduzindo nos currículos das escolas públicas e privadas dos ensinos fundamental e médio a obrigatoriedade do ensino da história e da cultural dos afro-brasileiros e africanos. O ensino dessa

temática tem por finalidade o reconhecimento e valorização da identidade, história e cultura dos afro-brasileiros, assim como a garantia de reconhecimento e igualdade de valorização das raízes africanas na formação da nação brasileira, ao lado das indígenas, europeias e asiáticas. Consistiu em uma importante medida no sentido de fomentar o multiculturalismo a fim de problematizar e, quem sabe, superar o aspecto eurocêntrico ainda presente no ensino de História e das outras disciplinas nas escolas brasileiras (Gomes, 2017). Outrossim, foi instituída a Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade (Secad), no Ministério da Educação, com a atribuição de reduzir as desigualdades educacionais, com base no conceito de diversidade.

Em 21 de março de 2003, no Dia Internacional de Luta pela Eliminação da Discriminação Racial, Lula criou a Secretaria Especial de Promoção da Igualdade Racial (Seppir), órgão com *status* de ministério, que tinha por finalidade garantir a proteção dos direitos de indivíduos e grupos étnico-raciais afetados pela discriminação e demais formas de intolerância com ênfase na população negra. A Seppir coroou o aprofundamento das relações político-institucionais entre movimento negro e Estado. Se a sua criação não previa representação formal de entidades negras, vez que se tratava de uma indicação da presidência da República, o “conjunto dos seus agentes era oriundo do ativismo negro. Inclusive, identificava-se informalmente o pertencimento organizacional dos que ali estavam vinculados” (Santos, 2022, p. 207). Seja como for, a Seppir sinalizou o acolhimento, tanto de demandas dos ativistas, quanto dos compromissos hipotecados no bojo da III Conferência Mundial contra o Racismo (Santos, 2009). Em 20 de novembro de 2003, dois decretos do presidente da República foram publicados, instituindo o Conselho Nacional de Promoção da Igualdade

Racial (CNPIR) e os procedimentos para a titulação das terras das comunidades quilombolas.

O triunfo da “estadania”?⁹

Naquela tessitura, assentou-se o novo paradigma do ativismo negro brasileiro, que passou a mirar a sociedade política como esfera fulcral de contestação e incidência, tornando-se, assim, um importante ator no regime de Estado, não apenas advogando o efetivo usufruto de direitos civis e sociais para a população negra, mas elaborando e implementando, em conjunto com órgãos governamentais, políticas focais em áreas as mais diversas, tais como mulheres, juventude, educação e comunidades remanescentes de quilombos.

Ante o protagonismo quilombola, o governo federal procurou formular e executar políticas públicas para a área. Em 2004, foi lançado o Programa Brasil Quilombola, que previa ações e recursos compartilhados entre vários órgãos do Governo Federal, em articulação com os estados e municípios, almejando intensificar a regularização fundiária; infraestrutura e qualidade de vida das comunidades; inclusão produtiva e desenvolvimento local ou “etnodesenvolvimento”; direitos e cidadania. O movimento quilombola, ainda que enfrente uma série de desafios, consolidou sua estratégia de interlocução com o Estado brasileiro (Arruti, 2009; Oliveira, 2009; Souza, 2016, 2018).

Em 2005, o movimento negro tentou reeditar a Marcha Zumbi dos Palmares de 1995, agora chamada de Marcha Zumbi + 10 Contra o Racismo e pelo Direito à Vida.

⁹ “Estadania” foi o termo cunhado por José Murilo de Carvalho para se referir a relação do cidadão brasileiro com o Estado, que se caracterizaria por uma excessiva valorização, para não falar dependência, do poder público. No Brasil, haveria uma cultura política estatista, ou governista, segundo a qual é o Estado quem incorpora, ou deveria incorporar, os indivíduos ao mundo dos direitos por via, seja de políticas públicas, seja da concessão, da troca de favores – práticas clientelistas – e da lógica do privilégio (e não do direito assegurado por garantias constitucionais) (Carvalho, 1995, 2001).

A qualificação +10 (mais dez) na designação do ato público indicava uma postura de continuidade na estratégia de pressionar o Estado brasileiro por políticas de promoção da igualdade racial. No entanto, o ativismo negro se dividiu e acabou realizando duas Marchas em Brasília – uma no dia 16 de novembro, e outra no dia 22 de novembro daquele ano.¹⁰

Como resposta aos diversos setores de militância relativa à juventude e à população negra, a Secretaria Nacional da Juventude, vinculada à Presidência da República, promoveu a I Conferência Nacional de Políticas para Juventude, em 2008, reunindo em Brasília um grande número de jovens negros. O conclave foi precedido, no ano anterior, pelo I Encontro Nacional da Juventude Negra, ocorrido na cidade de Lauro de Freitas (BA), com o apoio da Seppir e da própria Secretaria Nacional de Juventude. O tema do evento foi “Novas perspectivas na militância étnico/racial” e contou com a participação de delegações de 17 estados brasileiros. Como desdobramentos, foram criados o Fórum Nacional de Juventude Negra e a Campanha Nacional Contra o Genocídio da Juventude Negra (Ribeiro, 2014).

O binômio “violência” e “racismo” se incorporava ao léxico político-institucional. Para os militantes jovens que se insurgiam contra o “genocídio negro”, era lugar-comum evocar a violência, uma vez que compartilhavam o entendimento de que toda forma de discriminação era também uma forma de violência. Assim, “falar sobre e agir contra ela com base em experiências de violação de direito de natureza racial tratava-se sempre de falar de violência”, um repertório de vivências naquele momento cristalizado na expressão

¹⁰ Durante a preparação da Marcha, houve discordâncias acerca do financiamento para a realização do evento. O ponto de impasse era: o movimento devia ou não aceitar fundos governamentais? Como decorrência disso, duas Marchas foram organizadas: uma, no dia 16 de novembro, para grupos que não aceitavam financiamento do governo e apostavam na organização autônoma do protesto negro, e outra, no dia 22 de novembro, para grupos financiados pelo governo.

“genocídio da juventude negra” (Ramos, 2021, p. 23).¹¹ Havia a expectativa de que o Governo Federal, por meio de políticas públicas em defesa dos direitos humanos, investisse recursos e operosidades na reversão da condição de vulnerabilidade dos jovens negros à violência – particularmente à violência policial –, considerando que esse segmento populacional é atravessado pela experiência do racismo.

Ainda no governo Lula, elaborou-se o Plano Nacional de Promoção da Igualdade Racial, em 2009 e, no ano seguinte, aprovou-se o Estatuto da Igualdade Racial, com a meta de fixar direitos para os afro-brasileiros em várias instâncias da vida social, econômica e cultural (Moura e Ramos, 2020; Santos, 2021). Na sessão de 25 de abril de 2012, o Supremo Tribunal Federal julgou constitucionais as cotas raciais na Universidade de Brasília (UnB). Os ministros acompanharam, por unanimidade, o voto do relator do caso, ministro Ricardo Lewandowski, para quem as políticas de ação afirmativa adotadas pela UnB estabeleciam um ambiente acadêmico plural e diversificado, e tinham o objetivo de superar distorções sociais historicamente cristalizadas (Van Dijk, 2021).

Em 29 de agosto de 2012, a então presidenta Dilma Rousseff sancionou a Lei n. 12.711, estabelecendo cotas de no mínimo 50% das vagas das instituições federais para estudantes que tenham cursado integralmente o ensino médio em escolas públicas. O segundo artigo da Lei previa o preenchimento das vagas pelos candidatos autodeclarados pretos, pardos e indígenas, em proporção igual à sua

25

¹¹ Nesse contexto, ganhou projeção o movimento Reaja ou Será Morto, uma organização que nasceu na cidade de Salvador, em 2005, tendo como escopo lutar contra a violência policial (relacionada às execuções sumárias e extrajudiciais), os esquadrões da morte e os grupos de extermínio. Notadamente, o Reaja ou Será Morto denuncia o racismo do Estado, acusando-o de perpetrar uma política de genocídio cujo principal alvo é a juventude negra. Em atividade há mais de uma década, a organização teceu uma rede de articulação nacional e internacionalmente. Promove, desde 2013, a Marcha Contra o Genocídio do Povo Negro. Em suas últimas edições, o evento recebeu o apoio de diversos grupos em várias capitais, que realizam atos públicos.

distribuição nas Unidades da Federação onde estão localizadas as instituições federais do ensino superior, e de acordo com o último censo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) (Santos, 2018).

Diante do ineditismo dessas medidas no âmbito governamental, os marcos legais adquiriram grande relevância, catalisando a aliança das frações hegemônicas do movimento negro com o Estado. Nesse cenário, a organização de mulheres negras merece um destaque especial. Como fruto de sua participação enérgica nas Conferências Nacionais dos Direitos da Mulher, desde 2003, e na elaboração do Plano Nacional de Políticas para as Mulheres, em sua edição de 2007, a Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres (SPM), órgão que nasceu vinculado à Presidência da República, deu abertura para discutir as questões da mulher negra, chegando até a traçar formulações e propostas específicas que incorporavam a perspectiva de raça/etnia nas políticas públicas direcionadas às mulheres (Rodrigues e Prado, 2010; Ribeiro, 2014).

26

Isso foi possível porque o movimento de mulheres negras tem apresentado novos caminhos para forjar e agenciar as políticas raciais, com a ampliação dos horizontes de possibilidades nas hostes pela justiça social e direitos humanos, o aprimoramento das conexões internacionais e a aposta na interseccionalidade entre raça, gênero e classe social, com ênfase no protagonismo da mulher negra, de um lado, e no enegrecimento do feminismo, de outro. Mais recentemente, o movimento patrocinou a Marcha das Mulheres Negras Contra o Racismo e Pelo Bem Viver, em Brasília, no dia 18 de novembro de 2015. Foi um dia em que milhares de vozes se manifestaram publicamente por melhores condições de vida e de cidadania para as mulheres negras.

Malgrado a sua autonomia, o movimento de mulheres negras também tem apostado na aproximação e na aliança com o Estado, vincando as questões de raça e gênero na

esfera político-institucional e se enfronhando nas agências e instâncias da administração governamental, a fim de entabular políticas públicas transversais relacionadas, no limite, à produção de experiências de emancipação do bem viver (Caldwell, 2017; Rodrigues e Freitas, 2021).

As mudanças no cenário político internacional, com a ascensão de discursos sobre multiculturalismo, e no contexto nacional, com o retorno à democracia, facultaram o ambiente para que o movimento negro fosse mais assertivo na esfera pública, combatesse as ideias antigas sobre a questão racial e estabelecesse, em escala crescente, uma interlocução e pressão sobre o Estado, que, por sua vez, procurou acomodar esse *lobby*, avalizando a discussão sobre o racismo no Brasil e conferindo aos ativistas negros e negras espaço e voz nessas discussões. Os ativistas aproveitaram esse novo pacto nacional – uma urdidura de como o Brasil deveria ser – para pleitear e negociar mudanças (Rodrigues, 2020).

Da década de 1990 em diante as inflexões observadas na relação entre movimento negro e poderes estatais influenciaram na construção de uma “agenda política racial” (Santos, 2009, p. 244). Delineou-se um ciclo de oportunidades político-institucionais caracterizado pelo reconhecimento público do racismo e pela implementação de medidas governamentais corretivas. Conforme as pesquisas recentes têm apontado, o contexto e a dinâmica de interações entre os atores políticos importam no processo de mudança institucional (Rios, 2012; Rodrigues, 2020; Santos, 2021). Especificamente, o movimento negro influencia e instiga a adoção de políticas públicas nos cenários em que tem capacidade de mobilizar redes de militantes dentro e fora da administração pública, nos distintos níveis de governança, e que tenha uma inserção na coalização política do poder (Guimarães, 2018).

Seja como for, o movimento negro passou a concentrar suas energias políticas nas plataformas de articulação

e atuação “de frente para o Estado”. Isso se expressa na sua escolha pelo caminho da disputa e ocupação do poder público, por meio do Congresso Nacional (Senado Federal e Câmara dos Deputados);¹² dos órgãos e/ou instâncias de mediação governamentais específicos para tratar da questão racial; do engajamento dos ativistas nos gabinetes e mandatos parlamentares ou da alocação deles em cargos da máquina burocrática; das negociações, acordos e arranjos programáticos relacionados à implementação das políticas raciais; da retórica pragmática de alinhamento à governabilidade e ordem jurídico-institucional (Campos e Machado, 2020), em síntese, essa *realpolitik* se traduz na *institucionalização* do movimento, que tem focalizado o Estado, menos no que haveria de omissão, e mais nas ações que deveria gerir e executar.

Considerações finais

28 O movimento negro é constituído em torno dos dilemas, impasses e desafios ligados ao racismo e antirracismo. Ou seja, é a questão racial que confere a esse movimento social especificidade em relação aos outros. O movimento negro brasileiro contemporâneo formou-se no processo de embate e oposição, quer à ditadura, quer ao racismo. Após a redemocratização do país, o movimento assumiu diferentes formas, programas, repertórios e direções. Isso não impediu que ele se constituísse como sujeito coletivo que fez (e faz) das lides em favor dos direitos e da cidadania da população afro-brasileira sua razão de existir.

¹² Desde a década de 1990, parlamentares negros (deputados e senadores) defendem a necessidade de uma ação unitária e coordenada no Congresso Nacional, em vista do enfrentamento das desigualdades raciais. Foi fruto desses esforços que, em 2003, criou-se a Frente Parlamentar em Defesa da Igualdade Racial; em 2008, houve o registro da Frente Parlamentar em Defesa dos Quilombos. As duas frentes mencionadas fundiram-se em uma, formando em 2011 a Frente Parlamentar Mista pela Igualdade Racial e em Defesa dos Quilombos. Mais recentemente, em 2019, foi lançada a Frente Parlamentar com Participação Popular Feminista e Antirracista, coordenada por seis deputadas.

Diante das vicissitudes do movimento negro, verifica-se que as antigas estruturas organizacionais convivem ou se entrelaçam com as novas. O que significa que esse movimento – com seus diversos formatos organizacionais (de cunho social, político, cultural, religioso etc.), arranjos, interesses, estilos, correntes de pensamento e ação política – caracteriza-se pelo caráter plural (com várias tensões e disputas internas), multifacetado e heterogêneo. A coexistência dos movimentos das comunidades quilombolas, da juventude, do meio educacional e das mulheres são exemplos disso.

Em face das ações coletivas e dos pleitos desses movimentos, o Estado brasileiro passou a dar uma resposta normativa-institucional. Por sinal, uma complexa estrutura institucional foi erigida para acomodar a *agency* negra. Conforme assinala Tianna Paschel, os ativistas do movimento negro se tornaram atores políticos proativos no cenário nacional. Seus discursos adquiriram mais credibilidade no seio da sociedade civil, assim como suas demandas se legitimaram perante o Estado (Paschel, 2016).

O ativismo negro ampliou sua área de abrangência, diversificou suas formas de atuação e auferiu algumas conquistas, como as políticas de ações afirmativas, das quais fazem parte os programas de cotas raciais e a Lei n. 10.639, que instituiu o ensino da história e cultura da África e dos afro-brasileiros (Pereira; Maia e Lima, 2020). Esse ativismo cumpre um papel “educador” na sociedade brasileira (Gomes, 2017), tendo contribuído para dar visibilidade aos anseios, problemas, dilemas, impasses e projetos da população negra no campo “acadêmico” (Pereira e Pereira, 2021) dos direitos e da cidadania (Alberto, 2011).

Também contribuiu como um dos núcleos formadores do movimento protagonizado por mulheres negras, que, por sua vez, vocalizou o léxico do feminismo negro e inscreveu como problema público as questões interseccionadas

de “raça” e “gênero”. Foi o ativismo negro que alardeou a importância de considerar a questão racial quando o assunto é violência (especialmente a violência que vitimiza a juventude negra) e que pautou na agenda nacional a questão da regularização das terras das comunidades quilombolas, o que revelou para a maior parte da população brasileira, até mesmo para muitos militantes negros dos centros urbanos, toda uma miríade de comunidades negras rurais que até então eram desconhecidas.

Se no início da fase contemporânea o movimento negro concentrava seus esforços na denúncia do “mito da democracia racial”, acusando sobretudo o papel supostamente demiúrgico do Estado, mais tarde muitos ativistas passaram a reivindicar políticas de inclusão racial e a dialogar com os poderes estatais de modo mais profícuo, profissionalizado e sistemático. Hoje o movimento acumula experiências práticas de reconhecimento do problema racial mediante a institucionalização das políticas públicas e ações afirmativas. Tem quem diga, inclusive, que o referido “mito” já foi (ou está em vias de ser) sepultado (Guimarães, 2006; Mitchell e Reiter, 2009).

As últimas décadas testemunharam transformações profundas nas relações político-institucionais entre o movimento negro e a sociedade política no Brasil. As estruturas partidárias existentes, por exemplo, tornaram-se mais sensíveis aos interesses e às necessidades dos afro-brasileiros. Prova disso é que as agremiações partidárias, de todas as constelações político-ideológicas, incorporaram, ainda que desigualmente, a discussão sobre o racismo e dedicam atenção às candidaturas negras (Campos e Machado, 2020). Por outro lado, as agências do Estado, encarregadas de combater as desigualdades raciais, em âmbito municipal, estadual ou federal, permitiram aos ativistas e políticos negros uma experiência na administração pública e acesso a secretarias, ministérios, políticos e gestores do Estado.

Embora essas agências costumem manejar poucos recursos, elas assumem o relevante papel de documentar, articular e dar publicidade à questão das desigualdades raciais, para torná-la uma questão sensível tanto às pessoas negras quanto brancas, pré-requisito para reverter a consciência pública da questão em uma pressão política tangível.

Conforme assinala Jocélio dos Santos, no período entre 2003 e 2016 salta aos olhos a expressiva participação de ativistas negros em ministérios, secretarias, fundações e conselhos – espaços designados participativos e esferas decisórias estatais. Não são sujeitos isolados, mas, na sua maioria, vinculados a entidades e organizações do movimento negro. Esse fato impulsiona uma maior capacidade de viabilização de projetos com interfaces no “mundo oficial”, mas também aponta a dinâmica e a ambiguidade na incorporação de discursos das entidades negras pelas instâncias públicas (Santos, 2022).

A esses sujeitos, que à medida que assumem cargos na estrutura governamental e participam como representantes oficiais em eventos públicos, enfatizam a vinculação com o movimento negro, Santos nomeia de “agente duplo”, ativistas/gestores negros que articulam uma dupla identidade: institucional e racial (ou afropolítica). O autor mostra como esses ativistas – provenientes do movimento negro, que se inserem nos espaços institucionais – assumem uma postura ambivalente, produzindo novas concepções e estratégias sobre as instâncias governamentais. “Os ativistas-agentes”, frisa Santos, “foram por mim definidos como portadores de um estatuto especial, em virtude de sua associação e vinculação com o Estado. Eram representantes de instâncias oficiais e detinham uma posição dentro e fora da hierarquia burocrática”. Decerto, “representações contraditórias sobre o Estado estariam sendo operacionalizadas e traduzidas em documentos de caráter oficial”. Com efeito, o desafio é entender “como essas práticas se encaixam na

‘cultura institucional’ estatal, enquanto simultaneamente remodelam as interpretações de quem era anteriormente crítico ao Estado” (Santos, 2022, p. 18).

A narrativa recorrente no movimento negro era que o Estado não o representava. Era racista. Entretanto, no período pós-redemocratização e, sobretudo, no terceiro milênio, emergiram novas concepções sobre as instâncias governamentais, com o Estado passando a ser concebido como uma espécie de multicamada, contraditória, um conjunto translocal de instituições, práticas e indivíduos ou, antes, um *locus* de enfrentamentos, tensões e disputas.

Quando a Seppir foi criada, em 2003, temia-se o “aparelhamento” do movimento negro na instituição. Foi um debate que polarizou as posições de ativistas de várias entidades negras. Os que eram contrários à Seppir, argumentavam que haveria uma guetificação para o atendimento das demandas pugnadas por setores do ativismo, o que impediria certos segmentos de exercitarem a crítica ao governo (Paula, 2011).¹³ Mais recentemente, tem-se apontado o refluxo, quando não o esvaziamento, do movimento

32

¹³ A Seppir, criada em 2003 como uma secretaria com *status* de ministério, deixou de existir no segundo semestre de 2015, quando da reestruturação e redução das pastas ministeriais no segundo governo da presidenta Dilma Rousseff. Com a reforma ministerial, surgiu o Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial, da Juventude e dos Direitos Humanos. Na estrutura do novo ministério, passava a existir a Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial. A crise política levou ao processo de *impeachment* da presidenta, em 31 de agosto de 2016. Para muitos, um golpe parlamentar. A partir daí, mais uma mudança afetaria a Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial. O governo de Michel Temer, que assumiu a presidência após o *impeachment*, extinguiu o Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial, da Juventude e dos Direitos Humanos. Realocou a Secretaria de Promoção da Igualdade Racial para o recém-criado Ministério da Justiça e Cidadania. Uma secretaria sem *status* de ministério e tampouco com a qualificação “especial”. A agenda regressiva continuou no governo de Jair Bolsonaro a partir de 2019, que manteve a Secretaria de Promoção da Igualdade Racial, porém vinculada ao recém-criado Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos. Com o novo mandatário, Lula, que tomou posse em janeiro de 2023, o órgão foi transformado no Ministério da Igualdade Racial (MIR), tendo sido nomeada Anielle Franco – irmã de Marielle Franco, vereadora e ativista pelos direitos humanos, assassinada em 2018 – para comandar a pasta.

negro, motivado pela ida de lideranças para administrações públicas em âmbito municipal, estadual ou federal.

Há críticos, inclusive, que veem essas agências estatais como o “canto da sereia”, um ato puramente cosmético do bloco do poder para seduzir a clientela negra, sem importância real. Contudo, as pesquisas recentes têm evidenciado que o movimento negro não se encontra entorpecido com a ascensão de inúmeros ativistas à esfera do governo. Tensões não desaparecem, tanto com partidos políticos de diversos matizes ideológicos, como entre as próprias organizações negras, que do governo participam, seja por meio de apoio governamental aos seus projetos ou de seus ativistas que, no Estado, passam a ser agentes institucionais (Santos, 2022).

Assim, faz-se necessário rever a ideia da relação maniqueísta entre Estado e movimento negro. Por um lado, trata-se de investigar os significados das políticas e ações estatais, rompendo com a perspectiva de oposição entre manipuladores e cooptados; por outro, é necessário ir além de um mero pragmatismo dos sujeitos na ação política, em que se visualizaria a elaboração de políticas públicas com a instrumentalização das veias capilares do Estado – em instituições como ministérios, secretarias e fundações.

A agenda que articula a promoção da igualdade racial no Brasil contemporâneo está intimamente relacionada à atuação de agentes institucionalizados em estruturas de mediação política no interior do Estado e nas demais interações societais. O estudo do movimento negro no Brasil deve estar conectado às reconfigurações do quadro mais abrangente da mobilização da sociedade civil e política no contexto pós-redemocratização, quanto se abriu uma janela de oportunidades para os novos movimentos sociais.

Enquanto no passado o posicionamento majoritário do movimento negro era de estar de “costas para o Estado”, no presente seus militantes e lideranças procuram interferir na estrutura governamental, galvanizam o intercruzamento

de proposições junto aos partidos e coalizões políticas do poder e negociam mecanismos institucionais em prol das políticas públicas, em especial as de igualdade racial (Rodrigues, 2020).

É verdade que a institucionalização¹⁴ ser utilizada como potencializador das demandas do movimento negro não exclui o conflito e a mobilização por fora e contra o Estado (Leitão e Silva, 2017), porém, o atual contexto sugere que as relações entre esse movimento e o poder público se traduzem mais em ações *junto* e não *contra* o Estado, de construção de mediações e parcerias visando mudanças no ordenamento racial hegemônico. Esse ator coletivo tem se inclinado às agências nacionais e multilaterais e, sobretudo, da administração pública como arenas privilegiadas de intervenção em vista de formular e empregar medidas que acenem para o fim das desigualdades raciais. Talvez isso ocorra porque as lideranças negras estejam convencidas da importância do Estado como agente indutor e realizador de políticas de reconhecimento e redistribuição.

34

Apesar desse processo estar sendo confrontado pela onda conservadora que ganhou força no Brasil (Domingues, 2019; Johnson III, 2021), o movimento continua investindo na estratégia de conquista e ocupação do poder. Talvez o exemplo mais emblemático seja a Coalizão Negra Por Direitos, criada na cidade de São Paulo, em 2019, a fim de “lutar por um país justo, com igualdade de direitos e oportunidades”. Para tanto, empenha-se em “enfrentar as assimetrias e desigualdades raciais, bem como buscar efetivação da justiça social redistributiva e da justiça racial restaurativa”, conforme consta em seu programa

¹⁴ De acordo com Flavia Rios, a institucionalização do movimento negro “deve-se, em partes, à progressiva profissionalização dos militantes, à especialização do ativismo, à formalização das organizações civis, à ampliação de redes políticas nos planos nacional e internacional, à aproximação dos partidos políticos, ao treinamento de lideranças nos espaços participativos e executivos do aparato estatal” (Rios, 2018, p. 278).

fundacional. Sua meta é representar diferentes vozes do movimento: mulheres negras, pessoas faveladas, periféricas, LGBTQIA+, negros e negras católicos, evangélicos, de religiões de matriz africana, povos do campo, das águas e da floresta, trabalhadores precarizados, informais e desempregados, todos em coalização num pacto contra as consequências nocivas do racismo estrutural no Brasil. Trata-se, portanto, de um *pool* de mais de cem coletivos e instituições de negras e negros de todas as regiões do país. Não há uma sede; o que existe é uma secretaria operativa, que articula a ação conjunta do movimento. Em 2020, um de seus principais chamados foi: “Enquanto houver racismo, não haverá democracia!”.¹⁵

A despeito de seu caráter multifacetado e de uma perspectiva policentrada, o movimento negro brasileiro procura estabelecer liames entre a nação e o Estado, sinalizando transmutar sua política de articulação nos marcos da sociedade civil numa política emergente de contestação e engajamento na arena da sociedade política. Daí a criação de uma organização suprapartidária cuja finalidade é engendrar uma plataforma nacional de direitos (civis, sociais e políticos), baseada num consenso dos diversos grupos a respeito de um programa antirracista, que atenda às necessidades básicas dos afro-brasileiros.

A Coalizão Negra Por Direitos vem promovendo uma ampla mobilização racial, ocupando o debate público e elegendo a via político-institucional, especialmente *advocacy*, como esfera privilegiada de insurgência contra o quadro de desigualdades raciais e violação dos direitos humanos. Assim, a Coalizão Negra Por Direitos atualiza o projeto estratégico do movimento negro brasileiro de levar suas pautas aos diversos espaços de representação política

¹⁵ Carta Proposta da Coalizão Negra Por Direitos. Disponível em: <https://coalizao-negrapordireitos.org.br/sobre/>. Acesso em: 26 fev. 2024.

em organismos e fóruns nacionais (e internacionais), em vista da incidência e disputa das instituições do Estado (em âmbito municipal, estadual e nacional), ou seja, em vista da conquista e ocupação das diversas instâncias do poder público.

Ao longo da Nova República, o movimento negro não apenas viu algumas de suas demandas se transformarem em políticas, como também passou a participar ativamente de sua formulação. Em que pese os reveses ocasionados pela recessão democrática dos últimos anos, o setor hegemônico do movimento tem consolidado uma gramática de luta política aberta e direta com o Estado e os setores dominantes da sociedade civil, mobilizando-se especialmente em torno de ideias de igualdade racial e justiça social. Talvez ciente de que, para se tornar mais pujante na correlação de forças ligadas ao poder e ampliar sua base de apoio político, o movimento deve se posicionar proativamente sob a forma de coalizões no debate público nacional e pressionar mais os governos, políticos formais e suas instituições.

36

Petrônio Domingues

Professor da Universidade Federal de Sergipe e Bolsista Produtividade em Pesquisa do CNPq.

Bibliografia

- ALBERTO, Paulina L. 2011. *Terms of inclusion: black intellectuals in twentieth-century Brazil*. Chapel Hill: The University of North Carolina Press.
- ANDREWS, George. 1998. *Negros e brancos em São Paulo (1888-1988)*. Bauru: EDUSC, 1998.
- ANDREWS, George. 2015. Mobilização política negra no Brasil, 1975-1990. *História: Questões & Debates*, v. 63, n. 2, pp. 13-39.
- ARRUTI, José Maurício. 2008. Quilombos. In: SANSONE, Livio; PINHO, Osmundo (org.). *Raça: novas perspectivas antropológicas*. Salvador: EDFUBA; Associação de Antropologia.
- ARRUTI, José Maurício. 2009. Políticas públicas para quilombos: terra, saúde e educação. In: PAULA, Marilene de; HERINGER, Rosana

- (org.). *Caminhos convergentes: Estado e sociedade na superação das desigualdades raciais no Brasil*. Rio de Janeiro: Fundação Heinrich Böll, ActionAid. pp. 75-110.
- BAIRROS, Luiza. 1995. Nossos feminismos revisitados. *Revista Estudos Feministas*, v. 3, n. 2, pp. 458-463.
- BRAUNS, Ennio; SANTOS, Gevanilda; OLIVEIRA, José Adão de. 2020. *Movimento Negro Unificado: a resistência nas ruas*. São Paulo: Edições Sesc; Fundação Perseu Abramo.
- CALDWELL, Kia Lilly. 2007. *Negras in Brazil: Re-envisioning Black Women, Citizenship, and the Politics of Identity*. New Jersey: Rutgers University Press.
- CALDWELL, Kia Lilly. 2017. *Health Equity in Brazil: Intersections of Gender, Race, and Policy*. Urbana: University of Illinois Press.
- CAMPOS, Luiz Augusto; MACHADO, Carlos. 2020. *Raça e eleições no Brasil*. Porto Alegre: Zouk.
- CARDOSO, Hamilton. 1987. Limites do confronto racial e aspectos da experiência negra do Brasil. In: SADER, Emir (org.). *Movimentos sociais na transição democrática*. São Paulo: Cortez. pp. 82-104.
- CARNEIRO, Sueli. 2003. Enegrecer o feminismo: a situação da mulher negra na América Latina a partir de uma perspectiva de gênero. In: Ashoka Empreendimentos; Takano Cidadania (org.). *Racismos contemporâneos*. Rio de Janeiro: Takano. pp. 49-58.
- CARVALHO, José Murilo. 1995. Cidadania: tipos e percursos. *Estudos Históricos*, v. 9, n. 18, pp. 337-359.
- CARVALHO, José Murilo. 24 jun. 2001. Cidadania, estadania, apatia. *Jornal do Brasil*, Rio de Janeiro, p. 8.
- COVIN, David. 2006. *The Unified Black Movement in Brazil (1978-2002)*. Jefferson: McFarland & Company.
- DOMINGUES, Petrônio. 2009a. Entre Dandaras e Luizas Mahins: mulheres negras e anti-racismo no Brasil. In: PEREIRA, Amauri; SILVA, Joselina (org.). *O movimento negro brasileiro: escritos sobre os sentidos de democracia e justiça social no Brasil*. Belo Horizonte: Nandyala. pp. 17-48.
- DOMINGUES, Petrônio. 2009b. O recinto sagrado: educação e antirracismo no Brasil. *Cadernos de Pesquisa*, v. 39, n. 138, pp. 963-994.
- DOMINGUES, Petrônio. 2018. Agenciar raça, reinventar a nação: o Movimento Pelas Reparações no Brasil. *Análise Social*, n. 227, pp. 332-361.
- DOMINGUES, Petrônio. 2019. Democracia e autoritarismo: o racismo e o antirracismo. In: ABRANCHES, Sérgio et al. *Democracia em risco?: 22 ensaios sobre o Brasil de hoje*. São Paulo: Companhia as Letras. pp. 98-115.
- EVERS, Tilman. 1983. De costas para o Estado, longe do Parlamento. *Novos Estudos Cebrap*, v. 2, n. 1, pp. 25-39.

- FERES JÚNIOR, João; CAMPOS, Luiz Augusto; DAFLON, Verônica Toste; VENTURINI, Anna Carolina. 2018. *Ação afirmativa: conceitos, história e debates*. Rio de Janeiro: EdUERJ.
- FRASER, Nancy. 2002. A justiça social na globalização: redistribuição, reconhecimento e participação. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, n. 63, pp. 7-20.
- FRASER, Nancy. 2007. Reconhecimento sem ética. *Lua Nova*, n. 70, pp. 101-138.
- GARRIDO, Mírian Cristina de Moura. 2019. *Nas constituições dos discursos sobre afro-brasileiros: uma análise histórica da ação militante no processo de elaboração da Constituição Federal de 1988*. Jundiaí: Paco Editorial.
- GOMES, Nilma Lino. 2017. *O movimento negro educador: saberes construídos nas lutas por emancipação*. Petrópolis: Vozes.
- GONZÁLEZ, Lélia. 2020. O Movimento Negro Unificado: um novo estágio na mobilização política negra. In: GONZÁLEZ, Lélia. *Por um feminismo afro-latino-americano: ensaios, intervenções e diálogos*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar. pp. 112-126.
- GRIN, Monica. 2010. Raça e antirracismo: o Governo Fernando Henrique Cardoso e a aceitação da “raça”. In: GRIN, Monica. *“Raça”: debate público no Brasil (1997-2007)*. Rio de Janeiro: Mauad. pp. 109-125.
- GUIMARÃES, Antonio Sérgio Alfredo. 2001. Democracia racial: o ideal, o pacto e o mito. *Novos Estudos Cebrap*, v. 20, n. 61, pp. 147-162.
- GUIMARÃES, Antonio Sérgio Alfredo. 2006. Depois da democracia racial. *Tempo Social*, v. 18, n. 2, pp. 269-287.
- GUIMARÃES, Antonio Sérgio Alfredo. 2008. *Preconceito racial: modos, temas e tempos*. São Paulo: Cortez.
- GUIMARÃES, Carlos Augusto Sant’Anna. 2018. *Movimento negro e mudança institucional no Brasil: políticas municipais de promoção da igualdade racial em perspectiva comparada (1995-2015)*. Tese de Doutorado em Ciência Política. Campinas: Unicamp.
- HANCHARD, Michael George. 2001. *Orfeu e o poder: movimento negro no Rio de Janeiro e São Paulo*. Rio de Janeiro: EdUERJ.
- HERINGER, Rosana. 2006. Políticas de promoção da igualdade racial no Brasil: um balanço do período 2001-2004. In: FERES Jr., João; ZONINSEIN, Jonas (org.). *Ação afirmativa e universidade: experiências nacionais comparadas*. Brasília: UnB. pp. 79-109.
- HONNETH, Axel. 2003. *Luta por reconhecimento: a gramática moral dos conflitos sociais*. São Paulo: Editora 34.
- HONNETH, Axel. 2007. Reconhecimento ou redistribuição? A mudança de perspectiva na ordem moral da sociedade. In: SOUZA, Jessé;

- MATTOS, Patrícia (org.). *Teoria crítica no século XXI*. São Paulo: Anablume. pp. 79-94.
- JOHNSON III, Ollie A. 2021. Breve panorama das vozes negras sobre política brasileira. In: PEREIRA, Amílcar Araújo (org.). *Narrativas de (re)existência: antirracismo, história e educação*. Campinas: Editora Unicamp. pp. 103-122.
- LEITÃO, Leonardo Rafael Santos; SILVA, Marcelo Kunrath. 2017. Institucionalização e contestação: as lutas do Movimento Negro no Brasil (1970-1990). *Política e Sociedade*, v. 16, n. 37, pp. 315-347.
- LIMA, Márcia. 2010. Desigualdades raciais e políticas públicas: ações afirmativas no governo Lula. *Novos Estudos CEBRAP*, n. 87, pp. 77-95.
- MARTINS, Carlos Estevam. 2005. Vinte anos de democracia? *Lua Nova*, n. 64, pp. 13-37.
- MITCHELL, Michael. 1985. Blacks and the Abertura Democrática. In: FONTAINE, Pierre-Michel (org.). *Race, class and power in Brazil*. Los Angeles: Center for Afro-American Studies: UCLA. pp. 95-119.
- MOEHLECKE, Sabrina. 2002. Ação afirmativa: história e debates no Brasil. *Cadernos de Pesquisa*, n. 117, pp. 197-217.
- MOURA, Joana Tereza Vaz de; RAMOS, Paulo César. 2020. As narrativas do movimento negro no campo político brasileiro: do protesto à política institucionalizada. *Antropolítica*, n. 50, pp. 224-247.
- MOVIMENTO NEGRO UNIFICADO (org.). 1988. *1978-1988: 10 anos de lutas contra o racismo*. São Paulo: Confraria do Livro.
- NERIS, Natália. 2018. *A voz e a palavra do movimento negro na Constituinte de 1988*. Belo Horizonte: Casa do Direito.
- NEVES, Paulo Sérgio da C. 2005. Luta anti-racista: entre reconhecimento e redistribuição. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 20, n. 59, pp. 81-96.
- OLIVEIRA, Frederico Menino Bindi de. 2009. *Mobilizando oportunidades: estado, ação coletiva e o recente movimento social quilombola*. Dissertação de Mestrado em Ciência Política. São Paulo: USP.
- PASCHEL, Tianna S. 2016. *Becoming Black Political Subjects: Movements and Ethno-Racial Rights in Colombia and Brazil*. New Jersey: Princeton University Press.
- PAULA, Marilene de. 2011. A promoção da igualdade racial na era Lula. In: PAULA, Marilene de (org.). *Nunca antes na história desse país...? Um balanço das políticas do governo Lula*. Rio de Janeiro: Fundação Heinrich Böll. pp. 60-75.
- PEREIRA, Aline; PEREIRA, Vantuil. 2021. Miradas sobre o poder: a nova agência política do movimento negro brasileiro (2004-2021). *Revista Brasileira de História*, v. 41, n. 88, pp. 33-56.

- PEREIRA, Amilcar Araujo. 2013. *O mundo negro: relações raciais e a constituição do movimento negro contemporâneo no Brasil*. Rio de Janeiro: Pallas.
- PEREIRA, Amilcar Araujo; MAIA, Jorge Lucas; LIMA, Thayara Cristine S. 2020. Os “rolês” do movimento negro brasileiro na atualidade, na “pegadas” da educação. *Revista do Instituto de Estudos Brasileiros*, v. 1, n. 75, pp. 162-183.
- PINTO, Regina Pahim. *O movimento negro em São Paulo: luta e identidade*. Ponta Grossa: Editora UEPG; São Paulo: Fundação Carlos Chagas, 2013.
- RAMOS, Paulo César. 2021. *Gramática negra contra violência de Estado: da discriminação racial ao genocídio negro (1978-2018)*. Tese de Doutorado em Sociologia. São Paulo: USP.
- REITER, Bernd; MITCHELL, Gladys. 2009. After the racial democracy. In: REITER, Bernd; MITCHELL, Gladys (org.). *Brazil's New Racial Politics*. Boulder: Lynne Rienner Publishers. pp. 217-226.
- RIBEIRO, Matilde. *Políticas de promoção da igualdade racial no Brasil (1986-2010)*. Rio de Janeiro: Garamond, 2014.
- RIOS, Flavia. 2012. O protesto negro no Brasil contemporâneo (1978-2010). *Lua Nova*, n. 85, pp. 41-79.
- RIOS, Flavia. 2014. *Elite política negra no Brasil: relação entre movimento social, partidos políticos e Estado*. Tese de Doutorado em Sociologia. São Paulo: USP.
- RIOS, Flavia. 2018. Antirracismo, movimentos sociais e Estado (1985-2016). In: LAVALLE, Adrian Gurza; CARLOS, Euzeneia; DOWBOR, Monika; SZWAKO, José. (org.). *Movimentos sociais e institucionalização: políticas sociais, raça e gênero no Brasil pós-transição*. Rio de Janeiro: EDUERJ. pp. 255-283.
- RODRIGUES, Cristiano. 2020. *Afro-latinos em movimento: protesto negro e ativismo institucional no Brasil e na Colômbia*. Curitiba: Appris.
- RODRIGUES, Cristiano Santos; PRADO, Marco Aurélio Máximo. 2010. Movimento de mulheres negras: trajetória política, práticas mobilizatórias e articulações com o Estado brasileiro. *Psicologia & Sociedade*, v. 22, n. 3, pp. 445-456.
- RODRIGUES, Cristiano; FREITAS, Viviane Gonçalves. 2021. Ativismo Feminista Negro no Brasil: do movimento de mulheres negras ao feminismo interseccional. *Revista Brasileira de Ciência Política*, n. 34, pp. 1-54.
- RODRIGUES, Cristiano; 2022. Movimento negro e ativismo institucional no Brasil: da redemocratização ao governo FHC (1978-2002). In: RIOS, Flavia; CAMPOS, Luiz Augusto; LIMA, Raquel Guilherme (org.). *Raça & Estado*. Rio de Janeiro: EdUERJ. pp. 19-62.
- ROLAND, Edna. 2000. O movimento de mulheres negras brasileiras: desafios e perspectivas. In: GUIMARÃES, Antonio Sérgio A.;

- HUNTLEY, Lynn (org.) *Tirando a máscara: ensaios sobre o racismo no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra. pp. 237-256.
- SAILLANT, Francine. 2016. "Reconhecimento e reparações: o exemplo do movimento negro no Brasil". In: MATTOS, Hebe (org.). *História oral e comunidade: reparações e culturas negras*. São Paulo: Letra e Voz. pp. 17-48.
- SANTOS, Fernanda Barros dos. 2018. Estado e movimentos sociais negros (1980-2010). *Tempo e Argumento*, v. 10, n. 25, pp. 144-182.
- SANTOS, Ivair Augusto Alves dos. 2007. *Movimento negro e Estado: o caso do Conselho de Participação e Desenvolvimento da Comunidade Negra (1983-1987)*. São Paulo: Prefeitura Municipal de São Paulo: Coordenadoria dos Assuntos da População Negra.
- SANTOS, Jocélio Teles dos. 2022. *Ativismo negro no Brasil: frente ao Estado e no Estado (1970-2016)*. Salvador: EDUFBA; Feira de Santana: UEFS Editora.
- SANTOS, Marcio André de O. 2009. Política negra e democracia no Brasil contemporâneo: reflexões sobre os movimentos negros. In: HERINGER, Rosana; PAULA, Marilene de (org.). *Caminhos convergentes: Estado e sociedade na superação das desigualdades raciais no Brasil*. Rio de Janeiro: Fundação Heinrich Böll, ActionAid. pp. 227-258.
- SANTOS, Marcio André de O. 2021. *Movimentos negros e lutas antirracistas no Brasil e na Colômbia*. Rio de Janeiro: Telha.
- SOUZA, Bárbara Oliveira. 2016. *Aquilombar-se: panorama sobre o movimento quilombola brasileiro*. Curitiba: Appris.
- SOUZA, Bárbara Oliveira. 2018. Direitos quilombolas: mobilizações e narrativas. *Tempos Históricos*, v. 22, n. 2, pp. 18-48.
- TELLES, Edward. 2003. *Racismo à brasileira: uma nova perspectiva sociológica*. Rio de Janeiro: Relume Dumará: Fundação Ford.
- VAN DIJK, Teun A. 2021. *Discurso antirracista no Brasil: da abolição às ações afirmativas*. São Paulo: Contexto.

MOVIMENTO NEGRO BRASILEIRO: DO DENUNCISMO ÀS POLÍTICAS DE IGUALDADE RACIAL

PETRÔNIO DOMINGUES

Resumo: O objetivo deste artigo é mapear alguns aspectos da trajetória do movimento negro brasileiro na sua fase contemporânea. Argumenta-se que houve uma mudança de perspectiva do movimento em relação ao Estado. Se até a década de 1980 muitos ativistas negros relutavam em estabelecer uma interlocução com o poder público, na década de 1990 e, sobretudo, na aurora do terceiro milênio, a institucionalidade converteu-se na arena privilegiada de pressão do movimento a fim de entabular políticas de igualdade racial. Tal mudança de perspectiva causou impacto nas políticas públicas de reconhecimento e de redistribuição.

Palavras-chave: Afro-Brasileiro; Movimento Negro; Relações Raciais; Ações Afirmativas.

42

BRAZILIAN BLACK MOVEMENT: FROM DENUNCIATION TO RACIAL EQUALITY POLICIES

Abstract: *This study aims to map some aspects of the path the Brazilian Black movement took in its contemporary phase. It assumes the change in the movement's perspective toward the State. If many Black activists were reluctant to focus on the public administration apparatus up to the 1980s, institutionality became the privileged arena the movement used to fight for the development of policies focused on racial equality in the 1990s and especially in the early third millennium. Such a change in perspective impacted public recognition and redistribution policies.*

Keywords: *Afro-Brazilian; Black Movement; Race Relations; Affirmative Actions.*

Recebido: 15/10/2023

Aprovado: 24/01/2024



VARIAÇÕES E CATEGORIAS NO CONCEITO DE HEGEMONIA EM ERNESTO LACLAU

Renato Xavier*

**Doutor em Ciência Política pela Universidade de São Paulo (USP). São Paulo, São Paulo, Brasil.*

Pesquisador de pós-doutorado no Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (Cebrap)

e-mail: renatoxavier12@gmail.com

Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-5136-7636>

<http://dx.doi.org/10.1590/0102-001046rx/121>

Introdução

As obras de Ernesto Laclau destacam-se pela sua abordagem singular do conceito de hegemonia, sendo enfatizado pelo autor como uma “categoria central para a teorização da política” (Laclau, 1996b, p. 49). Essa afirmação, proveniente da década de 1990, sintetiza a importância atribuída à hegemonia ao longo das obras do teórico político argentino. Antes de Laclau, hegemonia era frequentemente vista como uma luta entre grupos predefinidos, com interesses claramente pré-estabelecidos. Esses “grupos” seriam como entidades fixas, com identidades claras e objetivas (Marchart, 2006). No entanto, Laclau propõe uma abordagem distinta. O autor argumenta que os interesses políticos não são necessariamente estabelecidos de antemão. Em vez disso, eles emergem e são construídos durante o processo de luta política. Esse processo de construção de identidades não fixas em uma sociedade aberta é o que Laclau denomina como hegemonia. Para Laclau e Mouffe, a hegemonia não é apenas uma noção abstrata; é o terreno próprio das disputas políticas, a possibilidade de se fazer política

em um lugar “não determinável na topografia do social” (1985/2015, p. 219).

David Howarth (2004) sugere que a teoria de hegemonia em Laclau pode ser compreendida por meio de três modelos distintos: o modelo relacionado à tradição marxista-gramsciana, o modelo influenciado pela tradição pós-estruturalista e o modelo que emerge como resposta às críticas, especialmente aquelas feitas por Slavoj Žižek. No entanto, esta pesquisa adota uma perspectiva mais abrangente, que destaca os diálogos com autores e categorias fundamentais para a compreensão da ideia de hegemonia de Laclau. Nesse sentido, identifica-se quatro momentos distintos no desenvolvimento dessa noção: hegemonia como classe fundamental, hegemonia como antagonismo, hegemonia como deslocamento e hegemonia como desconstrução. É importante ressaltar que esses momentos não são fixos ou excludentes, nem esgotam as possibilidades de interpretação da obra de Laclau. Eles representam ajustes e reformulações ao longo do tempo, nos quais elementos cruciais foram incorporados e/ou aprimorados no conceito de hegemonia. Essa fluidez contínua e as complexidades inerentes à hegemonia fornecem o contexto propício para uma compreensão mais aprofundada desse conceito em constante mutação.¹

O ponto de partida dessa jornada intelectual é *Politics and Ideology in Marxist Theory: Capitalism, Fascism, Populism* (PIMT), de 1977, inserida em um diálogo reformista dentro do pensamento marxista do século XX. Em PIMT, é notável a influência direta de Gramsci em Laclau, especialmente na adoção da noção de hegemonia. Apesar de suas críticas iniciais ao que ele denominou de “reducionismo de classe”, Laclau ressalta a relevância do conceito

¹ Meus sinceros agradecimentos aos dois revisores anônimos, cujas contribuições foram essenciais para o aprimoramento da versão final deste artigo.

de hegemonia conforme definido por Gramsci e oferece indícios do que faria posteriormente a partir dessa noção: “o conceito de hegemonia, tal como definido por Gramsci, é crucial na análise política marxista e requer uma exploração completa de todas as suas implicações” (1977, p. 141). No entanto, é Althusser quem se destaca como a principal referência de Laclau na virada da década 1970 para 1980, influenciando significativamente suas primeiras abordagens, especialmente por meio das proposições althusserianas sobre interpelação e sobredeterminação (Sosa, 2011). Gramsci e Althusser representam o que este artigo identifica como uma constante dinâmica de aproximações e afastamentos presentes nas obras de Laclau. David Howarth vai mais longe ao afirmar que:

[...] os escritos de Ernesto Laclau, incluindo aqueles coescritos com Chantal Mouffe, representam talvez o esforço mais concentrado para sintetizar duas correntes proeminentes no marxismo ocidental – o althusserianismo e o gramscianismo – com uma série de movimentos filosóficos contemporâneos, como o pós-estruturalismo europeu, a filosofia pós-analítica anglo-saxônica e a psicanálise lacaniana (2007, p. 120).

3

Desde então, Laclau trilhou novos caminhos e reexaminou suas ideias sobre hegemonia, sociedade e luta política. Na década seguinte, em colaboração com Chantal Mouffe (1985/2015), na obra *Hegemony and Socialist Strategy: Towards a Radical Democratic Politics* (HES),² Laclau desafiou o determinismo econômico e o essencialismo presentes em categorias-chave como “classe fundamental” e “luta de classes”, marcando uma nova fronteira em relação

² Daqui em diante, neste texto, será usado “HES” como abreviação do título da obra publicada em português: *Hegemonia e estratégia socialista: por uma política democrática radical* (1985/2015).

ao marxismo. Conforme ressalta Lotar Rasiński (2011), HES representou não apenas uma rejeição às estruturas tradicionais, mas também uma assimilação de elementos críticos do pós-estruturalismo. O objetivo de Laclau, em parceria com Mouffe, era construir uma teoria do poder que transcendesse as limitações das divisões econômicas rigidamente definidas. Eles buscavam compreender as disputas hegemônicas que surgiam no complexo campo social da segunda metade do século XX, evitando assim o que o autor denominou de “modelo de Leviatã”, isto é, o estado de natureza como a impossibilidade da política, de um lado; e o Estado como a centralidade do poder, de outro:

4 [...] uma abordagem que torna a política impensável é encontrada em Hobbes. Aqui, o elemento de deslocamento, a impossibilidade de uma ordem, representa muito mais do que a dimensão de impureza e contingência encontrada em toda realidade empírica: constitui a própria definição do estado de natureza (Laclau, 2000b, p. 86).³

Alinhado com a noção de poder de Foucault, Laclau procurava uma abordagem que reconhecesse a descentralização desses conflitos, refletindo a multiplicidade de atores e de dinâmicas presentes no cenário social emergente: “o que está em jogo aqui não é apenas a eliminação do economicismo marxista, mas também, e talvez mais importante, a eliminação de um tipo específico de discurso liberal ou jurídico, nomeado por Foucault como troca contratual” (Rasiński, 2011, p. 134).

Por meio de suas obras, Laclau consolidou diversos saberes, estimulando diálogos profundos e discussões críticas com importantes intelectuais, embora não seja

³ Todas as traduções das citações em língua estrangeira são de minha autoria.

possível abarcar todos esses movimentos nesse espaço.⁴ Esses diálogos exploraram tanto as convergências quanto as divergências com uma ampla gama de correntes teóricas, desde o marxismo até o pós-estruturalismo e a psicanálise. Esses movimentos, que denomino diálogos contingentes, focam, especialmente, em figuras como Louis Althusser, Antonio Gramsci, Jacques Lacan, Slavoj Žižek, Jacques Derrida e Michel Foucault. Explorar essas diferentes referências filosóficas e teóricas enriqueceu a análise de Laclau, resultando em uma abordagem mais plural. Esse mergulho nas diversas correntes proporciona uma base robusta para a construção de uma noção singular de hegemonia.

É reconhecido que a concepção de hegemonia em Ernesto Laclau passou por uma série de variações ao longo de suas obras, acompanhadas por categorias fundamentais, as quais não pressupõem necessariamente um desenvolvimento linear ou contínuo do conceito ao longo do tempo.⁵ Entre elas, destaca-se o papel central da noção de antagonismo. Em HES (1985/2015),⁶ o antagonismo é essencial na esfera política e constitui a própria impossibilidade do Eu, uma vez que é o antagonismo que impede a cristalização de qualquer identidade. Assim, o antagonismo é simultaneamente a condição e a impossibilidade plena do Eu. No contexto da obra de 1985, o antagonismo desempenha um papel central na compreensão da ideia de hegemonia desenvolvida por Laclau e Mouffe, cujo objetivo era claramente se distanciar

5

⁴ Um exemplo notável desses encontros é o diálogo entre Laclau e Stuart Hall, no qual muitos identificam influências mútuas e contrastes que, de certa forma, também os aproximam (Colpani, 2022).

⁵ Cabe destacar que as variações aqui referidas não implicam a noção de mudança de paradigma no sentido “kuhniano” (Kuhn, 1970) da palavra. Variações indicam mais ajustes, aproximações e distanciamentos de conceitos, autores e perspectivas do que uma progressão linear ou hierárquica de ideias.

⁶ Todas as referências datadas de 2015 de HES se referem à edição da obra originalmente publicada em 1985.

do sistema de identidades fechadas.⁷ Segundos os autores, “é porque a hegemonia supõe um caráter aberto e incompleto do social, que ela só pode ter lugar num campo dominado por práticas articulatórias” (Laclau e Mouffe, 1985/2015, p. 213). Em outras palavras, o conflito e a oposição inerentes ao antagonismo tornam impossível a criação de identidades cristalizadas, desafiando a estabilidade das categorias tradicionais. Dessa forma, o antagonismo não apenas se revela como uma condição essencial para a luta hegemônica, mas também como a ruptura fundamental na consolidação de identidades políticas estáveis. Esse movimento não implica necessariamente uma contradição, ou seja, na impossibilidade da hegemonia, mas sim ressalta que toda hegemonia apresenta uma natureza contingente e temporária.

6 HES (1985/2015) representa uma ruptura significativa na abordagem de Laclau em relação à sua obra PIMT (1977). No entanto, essa mudança não provoca uma rejeição das categorias fundamentais para a análise social, como a hegemonia (inspirada em Gramsci) e a sobredeterminação (inspirada em Althusser). Pelo contrário, essa transição implica uma reinterpretação radical desses conceitos, como destacam os autores: “Está claro como podemos recuperar os conceitos básicos da análise gramsciana, embora seja necessário radicalizá-los numa direção que nos leve além de Gramsci” (Laclau e Mouffe, 1985/2015, p. 215). Em outro momento, os autores criticam o racionalismo de Althusser em relação à sobredeterminação, buscando desenvolver todas as implicações desse conceito e destacando a impossibilidade de um determinismo último, enfatizando o caráter precário e relacional de toda identidade (Laclau e Mouffe, 1985/2015, p. 171).

⁷ Laclau e Mouffe (2015) descrevem as identidades como “contingentes” ou “constituídas discursivamente” e não dadas *a priori*.

Na década de 1990, Laclau temporariamente abandona a ênfase central na categoria de antagonismo em favor da ideia de deslocamento, inspirado na psicanálise lacaniana. No entanto, o antagonismo volta ao centro do debate laclauiano na obra *On Populist Reason* (2005). Nesse trabalho, o autor enfatiza a importância de compreender a relação antagonica para entender o populismo e ressalta que o antagonismo não pode surgir *a priori*. Em sua obra *Emancipation(s)*, de 1996, Laclau destaca uma mudança de perspectiva em relação à categoria de antagonismo. Enquanto em HES (1985/2015) o antagonismo foi concebido como um limite para a objetividade, na publicação de 1990, *New Reflections on the Revolution of Our Time* (NR), Laclau o entende como uma articulação discursiva. Em NR, Laclau também introduz a categoria de deslocamento, argumentando que o antagonismo é resultado de uma articulação discursiva, não uma condição prévia das identidades (Glynos e Stavrakakis, 2004). O deslocamento em Laclau é a condição de possibilidade de criação e rearticulação hegemônica, não sendo apenas um trauma; essa posição coloca Laclau muito próxima a Lacan. Nesse sentido, deslocamento não é apenas negativo; ele também é positivado no que “ele chama de significante vazio” (Glynos e Stavrakakis, 2004, p. 207).

Em NR (1990), Laclau destaca que os deslocamentos implicam em dicotomias: eles podem ser perturbadores ao ameaçar identidades estabelecidas, mas também são construtivos ao fornecer a base para a formação de novas identidades. Laclau (1990, p. 39) adota o conceito de deslocamento argumentando que “toda identidade é deslocada na medida em que depende de um exterior que, ao mesmo tempo em que a nega, também é sua condição de possibilidade”. Esses deslocamentos são cruciais, pois atuam tanto como limites quanto como impulsionadores na criação de identidades. Laclau chama esse processo de “significante vazio”. Todos os sistemas têm o potencial de serem

deslocados, embora esse deslocamento não necessariamente leve ao antagonismo. A separação entre o antagonismo e o deslocamento nos permite pensar no antagonismo como um resultado histórico contingente, que não é inerente à estrutura diferenciada e paradoxal do sistema. Os deslocamentos são vistos como um efeito natural da constituição diferenciada do sistema, enquanto os antagonismos representam uma forma específica de articulação que surge a partir desse deslocamento (Critchley e Marchart, 2004).

Por outro lado, Laclau recorre a Derrida ao aproximar o conceito de hegemonia da ideia de desconstrução. Ao destacar que as relações sociais não são predeterminadas, mas sim contingentes – ou seja, estão sujeitas ao jogo das disputas políticas e à luta pela hegemonia – Laclau sugere que hegemônizar algo implica preencher lacunas. Nesse contexto, a estrutura discursiva desempenha um papel crucial, uma ideia que Egidius Berns identifica como a afinidade entre Laclau e Derrida, afirmando que “hegemonia se encaixa com um estilo desconstrutivo, especialmente com sua estrutura discursiva e sua insistência na decisão como a instância final da solução do indecível” (1996, p. 72). Esse ponto é relevante porque sugere que o conceito de hegemonia pode oferecer uma abordagem inovadora ao desenvolvimento da filosofia política em um estilo desconstrutivo.

É crucial ressaltar que os modelos de hegemonia estão intrinsecamente ligados às categorias exploradas por Laclau. De fato, é impossível examinar a noção de hegemonia sem abordar essas categorias fundamentais.⁸

⁸ Ao longo de sua obra, Laclau dedicou-se à investigação de uma variedade de conceitos que enriqueceram sua teoria discursiva. Identidade, discurso, prática articulatória, antagonismo, deslocamento, falta e desconstrução são alguns exemplos dessas categorias que desempenharam papéis cruciais na definição dos fundamentos da hegemonia. Desenvolvidos ao longo de décadas, esses conceitos contribuíram significativamente para a compreensão e análise da dinâmica hegemônica na teoria de Laclau.

Para abordar as questões levantadas acima, além desta introdução e das considerações finais, o artigo está organizado em cinco seções. Na primeira, contextualiza-se a reflexão inicial de Laclau sobre a hegemonia, situada no cerne do debate marxista da segunda metade do século XX, como evidenciado em sua obra PIMT de 1977. Ainda nessa seção, destaca-se o enriquecedor debate presente nas obras de Laclau e discute-se como suas interlocuções com diversos intelectuais foram cruciais para a conceituação da hegemonia. Nas duas seções seguintes, explora-se a centralidade do antagonismo na concepção de hegemonia em HES de 1985, bem como a rearticulação desse conceito por Laclau, influenciado por Lacan e Derrida, e a incorporação de categorias como deslocamento e desconstrução ao conceito de hegemonia. Por fim, nas duas últimas seções, enfatiza-se o papel crucial do discurso em Laclau e apresentam-se os quatro momentos da hegemonia no pensamento do teórico político.

9

Diálogos contingentes

Antes da chamada virada pós-marxista, Ernesto Laclau (1977) já explorava a noção de populismo, a qual seria posteriormente expandida e modificada em sua obra clássica *On Populist Reason*, publicada em 2005. Durante esse processo, Laclau foi influenciado pela abordagem de Althusser sobre ideologia, especialmente pelo conceito de interpelação. Introduzida por Althusser (1970), interpelação é uma forma específica de articulação presente nos discursos sociais e ideológicos, referindo-se ao processo pelo qual os sujeitos são convocados ou chamados a se identificarem com determinadas categorias ou papéis sociais. Laclau destacou a relevância do trabalho de Althusser sobre ideologia ao argumentar que “Poulantzas não deu o devido destaque à importância da interpelação, que é a concepção central de Althusser sobre a função primordial de toda ideologia” (Laclau, 1977, p. 100). Howarth argumenta que “as

teses apresentadas em HES são uma tentativa de desenvolver os argumentos teóricos que são delineados em PIMT e nos escritos de Mouffe sobre Gramsci” (Howarth, 2007, p. 121).

Já em HES, Laclau e Mouffe adotaram o “princípio articulatório”, também inspirado em Althusser, embora criticando o universalismo abstrato da economia como uma ferramenta conceitual para compreender de que forma as identidades políticas e sociais são formadas pela articulação de diferentes elementos dentro do discurso político. Segundo os autores, “chamaremos de articulação qualquer prática que estabeleça uma relação entre elementos de tal modo que a sua identidade seja modificada como um resultado da prática articulatória” (Laclau e Mouffe, 1985/2015, p. 178). O que diferencia Laclau de Althusser é a concepção de uma formação discursiva desprovida de um sujeito transcendental e de planos de constituição anterior ou exterior.

10 Laclau e Mouffe defendem que:

o caráter aberto e não apriorístico de toda identidade social permite sua articulação a diferentes formações histórico-discursivas, isto é, a ‘blocos’ no sentido de Sorel e Gramsci”, enquanto que “a identidade da força articulatória se constitui no campo geral da discursividade, o que elimina qualquer referência a um sujeito transcendental ou originário (1985/2015, p. 189).

O conceito de hegemonia, conforme apresentado por Gramsci, representa a síntese de tradições russas convergindo para o bloco histórico.⁹ Na genealogia proposta pelos autores em HES, é em Gramsci que a hegemonia

⁹ Mouffe (1979) define bloco histórico como a aliança de classes que forma a base política e social de uma hegemonia específica. É uma coalizão de grupos sociais com interesses diversos, unidos em torno de um projeto político comum liderado por uma classe dominante.

“adquire um novo tipo de centralidade, transcende seu uso tático ou estratégico: ‘hegemonia’ se torna o conceito-chave na compreensão da própria unidade existente numa formação social concreta” (1985/2015, p. 58). Nesse ponto, Laclau e Mouffe (1985/2015) retomam os conceitos fundamentais de Gramsci, buscando expandi-los para além do que o autor sardo propôs. Entre Gramsci, Laclau e Mouffe, a aproximação significativa é o reconhecimento da importância da hegemonia como um elemento crucial na análise das relações de poder e das lutas políticas.

No entanto, um dos principais distanciamentos está no entendimento do sujeito articulador dessas lutas. Enquanto Gramsci enfatiza a importância da classe trabalhadora como sujeito histórico capaz de liderar uma transformação revolucionária, Laclau e Mouffe (1985/2015) ampliam o escopo da noção de sujeito político, argumentando que a hegemonia pode ser construída por diferentes grupos e identidades em luta por reconhecimento e poder. Rasiński (2011) argumenta que essa abordagem do conceito de hegemonia herda da tradição marxista a ideia de restauração e reparação. Nesse contexto, a hegemonia pode ser compreendida como um projeto político definido, com objetivos concretos de adquirir poder sobre o Estado e neutralizar os esforços hegemônicos dos grupos oprimidos. No entanto, uma divergência pode ser aberta em relação a Rasiński (2011), considerando o trabalho de Laclau e Mouffe (1985/2015) em HES.

Os autores não pensam na emergência da hegemonia em um sistema fechado, focando no Estado como opressor,¹⁰ mas em um sujeito articulador que emerge em um campo atravessado por antagonismos. Esse movimento dos autores

¹⁰ E aqui, destaca-se que os autores estão comprometidos com a ideia de radicalizar a democracia, oferecendo uma resposta direta à onda conservadora que “deslocou a fronteira do social” (Laclau e Mouffe, 2015, p. 263), minando as conquistas sociais.

parece sugerir a noção de elementos dispersos e desagregados, descentralizados de qualquer figura apriorística, incluindo o Estado. Hillis Miller (2003) e Ana Alves (2010) argumentam que a concepção de poder se descentraliza, destacando que em Gramsci a dicotomia do marxismo clássico não foi completamente superada. Isso torna a ideia de hegemonia um momento de transição do essencialismo clássico marxista. Laclau e Mouffe (1985/2015), ao redefinirem o conceito de hegemonia, desvincularam-no da ideia tradicional de domínio exercido por um poder governamental estabelecido, seja dentro de um país específico ou em âmbito internacional, como no caso do imperialismo ou colonialismo. A distinção entre a abordagem de hegemonia de Gramsci e a desenvolvida por Laclau e Mouffe reside no sujeito articulador da hegemonia.

12 A questão central que surge é: quem assume o papel de articulador da hegemonia? Laclau e Mouffe (2015) argumentam que a hegemonia não é baseada em uma classe fundamental que precede a própria dinâmica política, como anteriormente mencionado. As relações hegemônicas não são relações sintáticas fundamentadas em categorias que as precedem. O afastamento em relação a Gramsci tem correspondência direta com o essencialismo da “classe fundamental”. Em primeiro lugar, ambos os autores refutam a ideia de uma constituição dos sujeitos no plano das classes fundamentais. Em segundo lugar, contestam a centralidade de toda formação hegemônica em um único ponto. Laclau e Mouffe discordam da idealização de que “toda formação social se estrutura em torno de um único centro hegemônico” (1985/2015, p. 217). É precisamente essa diversidade de abordagens que possibilita a construção do conceito de hegemonia, com as variações resultantes desses diálogos contingentes.

O discurso desempenha um papel central na análise da questão hegemônica e assume uma importância crucial no pluralismo de saberes proposto pelo teórico argentino.

Laclau e Mouffe definem o discurso como uma totalidade significativa que vai além da distinção entre o linguístico e o extralinguístico (Howarth, 2015). Os autores em questão recorrem a Ludwig Wittgenstein para afirmar que o campo social é linguagem.¹¹ O discurso não diz respeito meramente ao mundo das ideias, mas tem caráter material. A noção do discurso não se concentra nos fatos em si, mas sim nas condições que tornam esses fatos possíveis e significativos, ou seja, não se trata de desvendar “o que há por trás do discurso”. Ao contrário de Kant, argumenta Laclau (1995, p. 541), em que o *a priori* representa uma estrutura fundamental da mente humana que transcende as variações históricas, as teorias contemporâneas do discurso reconhecem sua natureza eminentemente histórica. Essas teorias buscam estudar os campos discursivos que estão sujeitos a mudanças ao longo do tempo, mesmo que desempenhem um papel transcendental. A luta que procura estabelecer significados fixos, mesmo que precários e contingentes, é o que é chamado de hegemonia (Howarth, 2015).

13

Se o mundo é significado pelo discurso, a sua prática discursiva ganha relevo na fixação e na detenção desses significados. Nesse sentido, é importante reconhecer que o significado não é completamente fixo e que qualquer tentativa de fixação é contingente, dado o excesso de significados possíveis. O discurso está constantemente transbordando os limites de qualquer estabilização possível, desafiando referências (Laclau e Mouffe, 1985/2015). Paradoxalmente, essa falta de fixidez é fundamental para a emergência da hegemonia. A contingência é o terreno fértil onde ocorrem as lutas pela hegemonia. Quanto maior for a contingência, maior será o espaço para a contestação hegemônica. Esse é

¹¹ Wittgenstein (1994) defende a visão de que a linguagem tem uma estrutura lógica que reflete a estrutura do mundo. Um dos argumentos na obra é que a função da linguagem é representar fatos e proposições, e a função da filosofia é justamente esclarecer a linguagem e ajudar a formular proposições claras.

um ponto crucial no argumento da contingência: “o mundo pós-guerra está se tornando mais contingente devido à globalização em expansão, demandas democráticas crescentes, aumento de conflitos e antagonismos” (Jessop, 2019, p. 295).

A reflexão sobre a noção de sociedade aberta, incompleta ou vazia, conforme discutido pelos autores, destaca a importância das disputas por significados no campo social e a busca pelo preenchimento desses “vazios”. Para Laclau e Mouffe (1985/2015), todos os objetos do campo social são significativos e seus significados são, por conseguinte, conferidos por sistemas particulares de diferenças. Em outras palavras, o social é significado pelo discurso – são os discursos que conferem significado ao campo social. Assim sendo, os trabalhos de Laclau e Mouffe visam mostrar a natureza discursiva do social, compreendendo o campo social como construído e articulado pelos discursos (Glynos e Stavrakakis, 2003). O discurso é uma tentativa de lidar com desarticulações discursivas fornecendo fixações parciais de significado. É a própria construção de limites discursivos que torna constitutivos para todo discurso. Ao focar no discurso, Laclau e Mouffe inauguram o discurso como teoria social (Jorgensen e Phillips, 2002).

Laclau e Mouffe (1985/2015) exploram conceitos como a complexidade intrínseca do campo social, sua dinâmica constante e a natureza incessantemente contestada da sociedade, destacando a originalidade de seu pensamento em relação à noção de hegemonia. É dentro dessa complexidade ao abordar o campo social que Laclau e Mouffe (1985/2015) e Laclau (1990, 1996a) encontram na psicanálise, particularmente nas contribuições de Lacan, as ferramentas essenciais para contemplar a ideia de hegemonia. Conforme defende Maria Sosa (2009, 2011), embora não esteja totalmente desenvolvido e sistematizado em sua amplitude na análise social, é possível identificar uma série

de formulações que buscam na psicanálise ferramentas para pensar de forma mais específica os sujeitos políticos, suas formas de constituição e suas modalidades de intervenção. Dessa forma, as categorias provenientes da psicanálise estão presentes ao longo da obra de Laclau (e de Mouffe) na articulação de núcleos entrelaçados no discurso, na política e no sujeito.

Em 1990, na obra NR, Laclau reserva um capítulo à abordagem da sociedade como uma impossibilidade. A impossibilidade destacada pelo autor assemelha-se à noção lacaniana do real como fissura, evidenciando a precariedade de qualquer construção social e a impossibilidade definitiva de uma sutura completa. Essa perspectiva ressalta a ausência de um destino final para a concepção de sociedade.¹² Essa construção vai ter importância fundamental para se pensar as disputas hegemônicas, uma vez que essa impossibilidade do social acarreta uma permanente disputa discursiva e hegemônica. Segundo Laclau, “o social só existe como uma tentativa vã de instituir esse objeto impossível: a sociedade. A utopia é a essência de qualquer comunicação e prática social” (1990, p. 92). O real, de Lacan, traz à tona a amplitude em termos teóricos dos escritos dos autores, em particular a aproximação das categorias de Laclau já inseridas nas obras da psicanálise lacaniana, como falha, sutura, identidade, ponto nodal, entre outras.¹³ Embora a teoria lacaniana não ofereça respostas definitivas sobre o que é a sociedade, ela tem o papel de dizer o que não é, tornando-se assim uma peça importante, sobretudo,

15

¹² Segundo Lacan (2005), o real é entendido como algo que escapa à simbolização e à representação, sendo aquilo que não pode ser totalmente compreendido ou simbolizado pela linguagem. O real é caracterizado por sua resistência à simbolização e pela sua natureza intratável.

¹³ Lacan já está presente na obra de 1985, em conjunto com Mouffe, como parte do que Sosa (2011) chama de matriz de leitura althusseriana de Lacan, a qual foi absorvida por Laclau.

no pensamento de Laclau e na teoria social em geral, como observado por Yannis Stavrakakis (1999).

É relevante notar que, embora Laclau se aproxime do pensamento de Lacan, isso não significa que a teoria lacaniana seja seu principal referencial teórico, ainda que esteja entre os mais influentes. A noção de ponto nodal¹⁴ é um exemplo marcante dessa aproximação, já presente em HES (1985/2015) e reafirmada em NR (1990) e *Emancipation(s)* (1996a). Nessas obras, a influência lacaniana se torna mais evidente. Alguns autores atribuem a mudança na importância dada ao psicanalista à crítica de Žižek, defendendo que tal crítica levou a uma redefinição significativa de algumas categorias, especialmente na ideia de posições dos sujeitos e na compreensão do sujeito como falta (Glynos e Stavrakakis, 2003; Howarth, 2015). Laclau (1990) adota a concepção do sujeito como falta, influenciado por Lacan. Ele amplia a noção de contingência tanto para os sujeitos envolvidos nos projetos hegemônicos quanto para as estruturas sociais. Essas últimas são consideradas entidades “indecidíveis”, sempre implicando uma dimensão constitutiva externa que, ao mesmo tempo, ameaça sua própria existência.

16

A relação entre Laclau e Foucault pode ser dividida em dois períodos distintos, os quais refletem as abordagens metodológicas de Foucault. O primeiro período é caracterizado pelo método arqueológico, como observado em sua obra *A arqueologia do saber* (1969). Já o segundo período é delineado no ensaio *Nietzsche, a genealogia e a história* (1971), evidenciando uma nova abordagem genealógica. Em suma, no período arqueológico, Foucault estava preocupado em apresentar um método de investigação que visava compreender como determinados saberes se organizavam (Soage, 2006; Taylor, 2018). Nesse período, Laclau e Mouffe

¹⁴ Um ponto nodal, no sentido lacaniano, opera como um “significante privilegiado que fixa o significado de outros significantes nessa cadeia de significação” (Laclau, 1990, p. 152).

(1985/2015) adotam uma posição distinta do filósofo francês ao afirmarem que as relações sociais são fenômenos linguísticos e que uma estrutura discursiva é uma prática articulatória que constitui e organiza as relações sociais, em vez de ser uma entidade cognitiva (Stäheli, 2004).¹⁵ Howarth (2000) destaca uma segunda divergência significativa entre Laclau, Mouffe e Foucault, relacionada ao modelo linguístico de Foucault, o qual é considerado fechado.¹⁶ Enquanto Foucault destaca a presença de sistemas não discursivos, observando que “[...] a arqueologia também revela relações entre formações discursivas e domínios não discursivos (como instituições, eventos políticos, práticas e processos econômicos)” (2008, p. 182), Laclau e Mouffe (1985/2015, pp. 180-182) questionam “a distinção entre práticas discursivas e não discursivas”, ao citar Wittgenstein para sugerir que “os elementos discursivos não são apenas justapostos, mas constituem um sistema diferencial e estruturado de posições – isto é, um discurso”.¹⁷ Enquanto a arqueologia pressupunha a unidade de um campo discursivo que não podia apelar para qualquer princípio mais profundo de unificação, “a genealogia tentava localizar os elementos que entram em uma configuração discursiva dentro do quadro

17

¹⁵ Paula Biglieri e Gloria Perelló (2012) defendem que o deslocamento é considerado um elemento extradiscursivo porque vai além do âmbito do discurso em si. Enquanto o discurso é uma forma de construção de significado por meio da linguagem e dos sistemas simbólicos, o deslocamento refere-se a processos e condições que ocorrem fora do discurso e que afetam sua formação e interpretação

¹⁶ De acordo com a perspectiva de Foucault, o discurso é considerado um tipo de objeto que é construído por meio do ato de enunciação, ou seja, da produção de discursos por indivíduos em contextos específicos. Esses discursos são vistos como distintos de outros tipos de objetos, como objetos materiais ou estruturas sociais, e são entendidos como produtos das práticas discursivas de uma sociedade em um determinado momento histórico (Rasiński, 2011).

¹⁷ Nick Hardy argumenta que “o extradiscursivo, como um conceito explicitamente utilizado, mas não totalmente teorizado, na obra de Foucault, é muito mais proeminente em sua fase “arqueológica” anterior do que em seus escritos posteriores. Embora sua transição para a “genealogia” tenha sido uma tentativa explícita de criar um engajamento mais dinâmico com o extra-discursivo” (2011, pp. 68-69).

de uma história descontínua cujos elementos não tinham nenhum princípio de unidade teleológica” (Howarth, 2015, p. 29).

18 Derrida, por sua vez, desempenhou papel singular nos escritos de Laclau e Mouffe e figura entre as principais influências na elaboração do conceito de hegemonia. Paula Biglieri e Gustavo Guille (2017, p. 21) argumentam que a noção de desconstrução de Derrida foi fundamental para que os autores pudessem estabelecer distinções discursivas e teóricas acerca do marxismo, afirmando que a dimensão de Derrida no trabalho de Laclau operou na “desconstrução do marxismo e do populismo”. Particularmente, Laclau utiliza a concepção de Derrida sobre a indecidibilidade¹⁸ para teorizar o conceito de hegemonia. Uma abordagem hegemônica da política e da ideologia concentra a atenção na lógica da articulação, enfatizando a maneira como as práticas sociais formam sistematicamente as identidades de sujeitos e os objetos ao conectar uma série de elementos significativos. Isso fornece ferramentas teóricas e metodológicas para romper com pressupostos topográficos e essencialistas sobre a formação e dissolução de identidades. A estratégia argumentativa geral de Laclau baseia-se em um envolvimento com a desconstrução de Derrida.¹⁹ Laclau, que propôs, segundo Mouffe (1996), vincular a desconstrução à lógica da hegemonia. A autora (1996) defende que as principais dimensões da desconstrução são a indecidibilidade e a decisão e que ambas ajudam a compreender os processos políticos e sociais. Para Laclau (1996b), indecidibilidade e decisão são elementos fundamentais que contribuem

¹⁸ A expressão *undecidable* denota uma situação em que não existe qualquer razão objetiva ou prioridade ontológica que possa determinar, para além de um puro ato de decisão, o sentido da ação em toda a sua singularidade e arbitrariedade.

¹⁹ Laclau também identifica grande potencial no pragmatismo enquanto ferramenta de compreensão do cenário da política da segunda metade do século XX (Laclau, 1996b).

para a dinâmica da sociedade política. Ele argumenta que a indecidibilidade, ou seja, a falta de uma clara resolução ou determinação em certos aspectos sociais, é uma característica intrínseca à estrutura da sociedade. Essa indecidibilidade cria uma tensão que é essencial para a existência e funcionamento de uma sociedade política. No entanto, a desconstrução, que revela essa indecidibilidade, não é suficiente por si só para explicar totalmente os processos políticos. Ele argumenta que é necessária uma teoria da hegemonia para compreender completamente como essa indecidibilidade se traduz em decisões políticas concretas (Laclau, 1996b).

A hegemonia, nesse contexto, refere-se à capacidade de um grupo dominante impor sua visão de mundo e seus interesses sobre outros grupos na sociedade, tornar um conteúdo particular, universal. Portanto, Laclau sugere que apenas uma teoria da hegemonia pode ajudar a elucidar a relação entre a indecidibilidade estrutural subjacente à sociedade e as decisões políticas tomadas dentro dessa estrutura. Em outras palavras, o autor está argumentando que tanto a desconstrução quanto a hegemonia são elementos cruciais para entender como as relações sociais são formadas e mantidas (Berns, 1996). A desconstrução, ao revelar a indecisão estrutural nas relações sociais, torna possível entender que muitas dessas relações não são determinadas por lógicas necessárias, mas sim por escolhas. Por outro lado, a hegemonia, que é a capacidade de uma ideia ou grupo dominante influenciar e moldar a sociedade, também é necessária para entender como essas decisões são tomadas e implementadas em um contexto social.²⁰ Assim,

19

²⁰ E aqui a ideia de sociedade deve ser afastada do princípio da totalidade saturada, ou seja, conforme afirma Joanildo A. Burity (1997, p. 14): “não existe “sociedade” no sentido de um único princípio subjacente fixando e constituindo todo o campo das diferenças. É no terreno da tensão insolúvel entre interioridade e exterioridade que o social se constitui”.

a desconstrução mostra a indecisão subjacente nas relações sociais, enquanto a hegemonia fornece o quadro teórico para entender como essas relações são efetivamente estruturadas e mantidas (Laclau, 1996b).

Enquanto a desconstrução revela a indecisão estrutural nas relações sociais, a hegemonia fornece o quadro teórico para entender como essas relações são efetivamente estruturadas e mantidas. Assim, a desconstrução e a hegemonia são vistas como complementares na análise das dinâmicas políticas e sociais, fornecendo ferramentas teóricas para romper com pressupostos essencialistas sobre a formação de identidades e relações sociais.

Antagonismo: a impossibilidade do Eu

Na obra *HES*, de 1985, Laclau e Mouffe atribuem um novo significado ao conceito tradicional de antagonismo no campo social e político, argumentando que o Outro é precisamente o que eles entendem como antagonismo. Tal como expresso pelos autores “não há identidade social plenamente protegida de um exterior discursivo que a deforme e impeça que ela se torne plenamente suturada” (1985/2015, p. 185). Na genealogia do conceito, eles reconhecem que a ideia de antagonismo não está inserida na tradição racionalista das filosofias cânones. Ao contrário, o antagonismo opera justamente nos limites da objetividade social. O antagonismo, nesse sentido, sugere a falta da completude identitária. Essa relação não pode surgir da completude, em vez disso, nasce da impossibilidade do Eu em relação à existência do Outro. Antagonismo, portanto, é a negatividade da identidade é o que o Eu não é, o que se nega: “ser uma coisa é sempre não ser outra (ser A implica não ser B)” (Laclau e Mouffe, 1985/2015, p. 206).

A partir dessa compreensão, o antagonismo não é entendido como um simples conflito entre sujeitos sociais com identidades e interesses totalmente formados. Na verdade,

ele ocorre devido à impossibilidade de uma constituição plena do Eu. Conforme Howarth (2000) destaca, o antagonismo é o obstáculo responsável pela incapacidade de estabelecer uma identidade completa, ou seja, é ele que causa essa falha constitutiva na identidade. Quando uma identidade bloqueia a outra, essa falha é uma experiência mútua, uma experiência antagonista. Portanto, central na construção das identidades é o entendimento acerca das forças antagonistas e da fricção mútua que o embate entre identidades forja. Essas falhas, de acordo com Laclau e Mouffe (1985/2015), não podem ser explicadas por nenhuma lógica positivista ou essencialista da sociedade. O antagonismo revela a precariedade e contingência de qualquer identidade, uma vez que ela está o tempo todo ameaçada por um discurso externo (ameaça que possibilita a sua existência). A categoria antagonismo se mostra crucial para a compreensão das disputas hegemônicas, seja no âmbito doméstico, seja no âmbito externo, uma vez que ele revela limites das identidades e das fronteiras políticas, sendo contestadas por forças externas detentoras do discurso predominante, o limite daquela ordem hegemônica (Howarth, 2000).

21

Com a noção de antagonismo elaborada por Laclau e Mouffe (1985/2015), eles se distanciam da concepção tradicional de contradição, a qual o social tem um sentido mais ou menos predeterminado dos sujeitos²¹. Nesse sentido, a concepção da classe trabalhadora como uma identidade fixa e pré-concebida não é adequada, uma vez que essa visão ignora a sua natureza dinâmica e moldável, que é formada por meio de uma disputa política contingencial. Antagonismo seria o contrário da premissa de contradição, tendo como resultado uma dificuldade ainda maior de solução prévia. A abordagem de Laclau e Mouffe levanta duas questões cruciais em relação à noção de antagonismo:

²¹ João Alberto Wohlfart (2018) faz uma contribuição relevante ao reconstruir a noção de contradição hegeliana e o seu papel na história universal.

em primeiro lugar, a identidade dos atores é concebida como uma construção negativa, emergindo da oposição e do conflito; em segundo lugar, e relacionado à primeira questão, destaca-se que as identidades não são completamente cristalizadas. A característica central dessa identidade reside em sua precariedade, sendo formada de maneira contingencial dentro de um contexto específico de possibilidades. Segundo os teóricos Laclau e Mouffe, “todos nós participamos de uma série de sistemas de crenças mutuamente contraditórios e, no entanto, nenhum antagonismo emerge destas contradições. A contradição, portanto, não necessariamente implica uma relação antagonística” (1985/2015, p. 201). No caso do antagonismo, diferentemente da oposição real ou a contradição, nos deparamos com a situação cuja presença do Outro é um bloqueio: o antagonismo, longe de ser uma relação objetiva, é uma relação que se mostra os limites de toda objetividade, o limite do social (Laclau e Mouffe, 1985/2015). Os autores em questão argumentam que as disputas políticas surgem por meio de conflitos discursivos, disputas de identidade em processo de construção e lutas contingenciais, em vez de serem baseadas em identidades rígidas. Na impossibilidade de alcançar uma identidade plenamente coesa e consolidada, assim como seus respectivos interesses, surge a construção do inimigo – aquele considerado responsável por essa falha. Essa afirmação, fundamentada no conceito de antagonismo, lança dúvidas sobre a existência de um inimigo predefinido. Essa questão torna-se crucial para orientar Laclau, a partir da década de 1990, na incorporação da noção de deslocamento, como será discutido na próxima seção.

A categoria antagonismo revela as fronteiras políticas de uma construção social, o exato momento em que a identidade não pode mais ser estabilizada, sendo, portanto, contestada por forças que se situam no limite daquela ordem: antagonismo como a impossibilidade do Eu. A partir dessa

perspectiva, Laclau e Mouffe avançam na compreensão de como as identidades podem compartilhar interesses comuns ao mesmo tempo em que se diferenciam de um inimigo externo. É a negatividade inerente à identidade que possibilita a formação de uma hegemonia, conforme mencionado anteriormente. Portanto, o antagonismo é entendido como “o limite de sentido que o sistema discursivo poderia alcançar tendo em vista a presença do seu corte antagonico [...]” (Mendonça, 2012, p. 211).

HES suscitou uma série de questionamentos, em que um dos mais significativos foi apresentado pelo filósofo Slavoj Žižek (2000).²² Žižek fundamentalmente critica a omissão da ideia de “classe social” na obra HES (1985/2015) e o conceito de antagonismo dos autores. Enquanto a luta de classes é considerada apenas uma entre muitas lutas possíveis, com prioridade dada às lutas identitárias, Žižek (2000) argumenta que a pluralidade dessas lutas obscurece as injustiças do capitalismo e impede mudanças no sistema. Além da crítica acerca do capitalismo, Žižek (2000) questiona igualmente a centralidade da ideia de antagonismo, argumentando que essa concepção já estava presente na obra de Lacan, mas com outra roupagem: o real lacaniano. Para Žižek, “devemos então distinguir a experiência do antagonismo em sua forma radical, como um limite do social, como a impossibilidade em torno da qual o campo social é estruturado, do antagonismo como relação entre posições sujeitas ao antagonismo” em termos lacanianos, “devemos distinguir o antagonismo como real da realidade social da luta antagonística” (2000, p. 253).

Para Žižek (2000), o impedimento do Eu para alcançar sua plenitude em termos de identidade não decorre do inimigo externo, mas sim da constatação de que cada

²² A crítica original de Žižek está na obra NR de 1990. A versão de 2000 foi traduzida para o espanhol.

identidade já está bloqueada, já está marcada por uma impossibilidade. O antagonismo, portanto, tem sua importância minimizada, pois a falta constitutiva independe do Outro, do antagonismo externo. Žižek (2000) recorre a Sigmund Freud para argumentar que existe no sujeito um impedimento radical e constitutivo, um autoimpedimento do instinto. Ao vencer o inimigo externo antagonônico, experimenta-se o antagonismo na sua versão mais radical, e completa, como auto-obstáculo, ou seja, o momento da vitória é também o momento da maior perda. Segundo Howarth, “o sujeito é inerentemente e ontologicamente dividido, de modo que os antagonismos são uma projeção dessa divisão interna sobre um outro externo” (2004, p. 260).

24

A interpretação de Lacan a respeito do sujeito apresentada por Žižek (2000) pode ser compreendida como uma relação pura do antagonismo, não o antagonismo/Outro, mas o autobloqueio, um limite que impede forjar a identidade plena, o sujeito nessa ótica é seu próprio limite: “o sujeito é o correlato do seu próprio limite, o elemento que não pode ser subjetivado; ele é o nome do vazio que não pode ser preenchido pela subjetivação: o sujeito é o ponto de falha da subjetivação” (Žižek, 2000, p. 174). Nesse contexto, Žižek (2000) apresenta uma ideia dupla de antagonismo: por um lado, o antagonismo que bloqueia qualquer identidade, em consonância com o Outro exterior de Laclau e Mouffe; por outro lado, a externalização da impossibilidade intrínseca e imanente do Eu, extraída de uma perspectiva lacaniana.

Laclau (1995) argumenta que Žižek empreendeu uma significativa tentativa de estender a teoria do discurso para o domínio da análise política, por meio de uma abordagem que combina “a psicanálise lacaniana, a filosofia hegeliana e algumas tendências da filosofia analítica, especialmente o anti-descritivismo de Saul Kripke”. O cerne da abordagem de Žižek reside em sua tentativa de reintroduzir a categoria

do sujeito, porém, desprovida de qualquer conotação essencialista. Seu “sujeito não é o cogito substancial da tradição filosófica da modernidade, mas também não é a dispersão das posições de sujeito que o estruturalismo havia postulado” (1995, p. 546). O sujeito é a falta, o vazio, a tentativa vã de preenchimento. Žižek (2000) evidencia a complexidade inerente a todo processo de identificação no sentido psicanalítico, buscando assim elucidar a formação de identidades políticas a partir desse entendimento.

Apesar da importância das interações intelectuais de Laclau com diversos pensadores, em algumas ocasiões não foram marcadas por relações amistosas e construtivas em termos intelectuais. É relevante destacar as duras críticas direcionadas a Žižek pela sua “falta de respeito agonístico nas trocas” com Laclau. Howarth destaca os “diversos ataques de Norman Geras ao livro *Hegemonia e Estratégia Socialista*, ou nas reações cada vez mais hostis de Slavoj Žižek a alguns aspectos do seu trabalho” (2015, pp. 270-271). Em resposta a Howarth, Laclau enfatizou a importância das muitas expressões de apreço intelectual de colegas de muitos espectros diferentes: “e me sinto parte de uma enorme comunidade política e acadêmica que, com muitas nuances e diferenças, está trabalhando junta na luta pelo progresso social e pela emancipação política”. Robert Miklitsch oferece uma crítica detalhada ao afirmar que “Žižek interpreta de forma radicalmente equivocada a verdadeira lacuna no cerne do projeto de Laclau e Mouffe, ameaçando assim aprofundar os problemas já significativos que acompanham o referido projeto” (1995, p. 187). Seguindo essa linha de discordância, Urs Stäheli também contribui com uma perspectiva valiosa ao destacar a importância de esclarecer as condições históricas que possibilitam a articulação antagônica. Ele salienta que, “uma vez que os antagonismos políticos não são naturais, a própria construção do antagonismo se torna o local potencial do político” (2004,

p. 239). Essa abordagem amplia a compreensão da análise do discurso político, contextualizando-a dentro de um quadro teórico mais abrangente.²³

Essas interações contingentes não apenas revelam as complexidades da abordagem de Laclau, mas também ressaltam sua relevância e impacto na teoria social. Em consonância com essas trocas intelectuais, a obra *On Populist Reason* (2005) reitera sua abordagem teórica ao explorar a noção de antagonismo e sua relação com o populismo. No livro, Laclau enfatiza a importância do antagonismo ao definir o populismo como a formação de uma fronteira interna antagonica, separando o povo do poder. Essa definição estabelece os parâmetros para compreender o populismo dentro de seu quadro teórico: “o populismo pode ser definido a partir da formação de uma fronteira interna antagonica, ou seja, uma separação entre o povo e o poder” (Laclau, 2005, p. 99).

26

Deslocamento e desconstrução: o momento de ruptura

No livro HES (1985/2015), Laclau e Mouffe apresentam a formulação inicial do conceito de hegemonia. Posteriormente, em NR (1990), o autor reformulou essas dimensões básicas, estreitando sua relação com a categoria de deslocamento (Laclau, 1996b). Em NR, Laclau retoma a ideia de deslocamento e retira o *status* privilegiado de antagonismo, cuja característica principal da identidade é a relação Eu/Outro. Laclau (1990) substitui a noção de posição do sujeito pela ideia do sujeito como falta, influenciado pela psicanálise lacaniana. O conceito de deslocamento, entendido como uma condição que questiona a identidade, gera efeitos contraditórios; ou seja, a ameaça é fundamental para a constituição da identidade política.

²³ É importante notar que esse debate excede os limites deste artigo e merece uma investigação mais aprofundada em futuras pesquisas acadêmicas.

Em outras palavras, o deslocamento ocorre quando um processo ou sistema político atinge seus limites de significado, resultando em uma ruptura e confronto com o real. Assim, o deslocamento desafia e revela as limitações da estrutura política (Mendonça, 2014).

Ao adotar cada vez mais uma abordagem centrada no deslocamento em detrimento do antagonismo, Laclau promove uma mudança de curso, embora não definitiva, influenciada tanto pelas críticas recebidas em relação à HES quanto por sua imersão nas leituras da psicanálise. Para Laclau, “cada identidade é deslocada na medida em que depende de um exterior que nega essa identidade e ao mesmo tempo fornece sua condição de possibilidade” (1990, p. 39). Em HES, é o antagonismo político que é tanto constitutivo quanto disruptivo da identidade, enquanto em NR parece que o deslocamento assume o papel central. Uma possível resposta a esse dilema seria argumentar que a construção do antagonismo constitui, por si só, uma forma de deslocamento, embora o deslocamento não se restrinja a essa única manifestação. Deslocamento surge para Laclau como uma espécie de remédio que se aproxima do real lacaniano: “enquanto o antagonismo está do lado da ordem imaginária-simbólica da realidade, o deslocamento está do lado da ordem real. Nesta perspectiva, o deslocamento se torna o índice da dimensão negativa do real como limite do discurso” (Glynos e Stavrakakis, 2004, p. 206).

A noção de deslocamento ganha destaque na abordagem de Laclau em sua aproximação com a psicanálise de Lacan. Segundo Jason Glynos e Yannis Stavrakakis (2004), a categoria do deslocamento do real lacaniano é considerada mais precisa que a do antagonismo. Os deslocamentos, na perspectiva psicanalítica, são vistos como traumas que ameaçam a identidade, mas também têm o potencial de gerar algo novo, ao forjarem novas identidades. De acordo com Glynos e Stavrakakis, “a emergência

desse conceito de deslocamento real como central para o político' é um dos mais importantes resultados do diálogo de Laclau com a psicanálise, ligando diretamente seu argumento sobre a impossibilidade da sociedade à irreduzibilidade do real no discurso lacaniano" (2004, p. 324). O deslocamento é, senão, o momento da impossibilidade da significação. A lógica discursiva que fixa sentidos parciais e depende de uma prática articulatória difere do momento do deslocamento. Como sugere Mendonça, é justamente o momento em que a estrutura não consegue significar algo novo, nesse sentido, deslocamento é o limite do discurso, o "encontro com o real" (2014, p. 159). Enquanto a lógica do antagonismo está associada à articulação de sentidos parciais e à luta política, o deslocamento representa um momento de impossibilidade de significação, um encontro com o real que desafia a estrutura discursiva existente. Portanto, ao enfatizar o deslocamento em favor do antagonismo, Laclau promove uma mudança de foco na compreensão da política e da identidade.

No contexto da hegemonia, a concepção de deslocamento parte do princípio de que um discurso hegemônico estável é desafiado e se desloca diante de novos eventos que ele não consegue explicar ou representar adequadamente.²⁴ A identidade social emerge de uma passagem necessária de toda identidade construída por meio da ordem da negatividade radical. Ocorre que o deslocamento é tanto uma condição prévia quanto o resultado da construção antagonista da identidade. Se a repetição pura é impossível, sempre

²⁴ Um exemplo ilustrativo desse fenômeno ocorre quando um significante inicialmente vinculado à esfera econômica é transferido para o âmbito político. Nessa situação, torna-se evidente a incapacidade de uma determinada classe capitalista em resolver questões sociais urgentes, expondo, assim, os limites de sua abordagem hegemônica. Esse processo revela a fragilidade do discurso dominante em lidar com desafios emergentes, o que muitas vezes resulta na necessidade de uma reavaliação das estruturas e relações de poder subjacentes à hegemonia estabelecida (Laclau, 1996a).

haverá uma nova transformação, a objetividade social também é impossível (Laclau, 1996b). Podemos, portanto, definir o espaço social articulado como um ato de negatividade radical (antagonismo) que pode ser ativado por meio do deslocamento, como uma impossibilidade de significação.

Glynos e Howarth (2007) abordam a questão do deslocamento como um momento em que a identidade do indivíduo é perturbada, conforme mencionado anteriormente na tradição lacaniana. Isso ocorre devido à negatividade presente no nível social, que resulta em uma falha inerente que pode se manifestar de forma evidente nos momentos de deslocamento. A falha que está presente na constituição da identidade é, portanto, impossível de ser preenchida completamente pela negatividade. O deslocamento, no entanto, implica tanto a dimensão interna quanto externa da identidade, que estão constantemente em conflito, resultando na instabilidade do Eu. Glynos e Howarth (2007) reforçam os aspectos mais significativos das dimensões de deslocamento: interrupção interna, infiltração e contaminação externa. A crise como deslocamento diz respeito em primeira instância: a capacidade de produção de subjetividade precisamente dentro desse universo daquilo que não se pode determinar.

A categoria deslocamento reafirma a dimensão contingencial do social, uma vez que a falta de fundamentos estáveis e a variabilidade real da significação são só parcialmente fixadas. Por isso, o campo social está o tempo todo em crise ou, como define Mouffe (2015), o conflito político é inerradicável, o conflito é inerente à vida social. Em consonância com Mouffe (2015), é possível concluir que o deslocamento representa a ausência de base, de fundamento social, e repousa tanto no sujeito quanto no todo social. Em que o social é confrontado com seu terreno ausente, o caráter essencialmente propenso a crises e contingente da significação não pode mais ser contestado. Deslocamento

deve ser visto como a precondição primária para a liberdade. Isso abre possibilidades para a ação política exatamente onde os fundamentos estão abertos para novos significados. Compreender o social implica reconhecer sua natureza constantemente em fluxo, e é exatamente essa falta de bases sólidas que alimenta as disputas hegemônicas (Nabers, 2019). Laclau (1996a) emprega o conceito de deslocamento para examinar a ideia de liberdade, considerando-o uma condição preliminar para a emancipação. Dessa forma, ele sugere a viabilidade de ações políticas direcionadas à emancipação. No entanto, o autor amplia a noção de emancipação, indo além das perspectivas iluministas tradicionais, e encontra inspiração na filosofia de Derrida, especialmente em sua concepção de desconstrução.

30 A categoria desconstrução está presente na obra de Laclau desde HES em 1985. Naquela época, a desconstrução era concebida como a impossibilidade de uma estrutura ser unificada por um significado transcendental. Conforme aponta Lasse Thomassen, “a desconstrução fornece um argumento a favor da contingência e, portanto, da centralidade da hegemonia entendida como a articulação de elementos diferenciais ligados contingentemente num todo mais ou menos estável” (2006, p. 291). A autora argumenta que “não há hegemonia sem contingência e desconstrução da estrutura”. A hegemonia requer a desconstrução sem a indecidibilidade estrutural radical trazida pela intervenção desconstrutiva, muitas camadas das relações sociais pareceriam essencialmente ligadas por lógicas necessárias e não haveria nada para ser hegemônico. Por outro lado, a desconstrução também requer hegemonia, ou seja, uma teoria da decisão tomada em um terreno indecidível: “sem uma teoria da decisão, essa distância entre a indecidibilidade estrutural e a atualidade permaneceria não teorizada. Mas essa decisão só pode ser uma decisão hegemônica” (Laclau, 1996b, p. 62). O terreno da desconstrução é o terreno de novas possibilidades, segundo Laclau (1996b),

inclusive com possibilidades de intersecções relevantes entre desconstrução e deslocamento. Laclau nos instiga a pensar que a desconstrução e a hegemonia se cruzam: “pois se a desconstrução descobre o papel da decisão a partir da indecidibilidade da estrutura, a hegemonia, como teoria da decisão tomada em um terreno indecidível, requer que o caráter contingente das conexões existentes nesse terreno seja totalmente demonstrado pela desconstrução” (1996a, p. 90).

Laclau reafirma a potência da lógica da desconstrução derridariana em sua própria obra: “meu próprio trabalho tem-se concentrado muito na desconstrução dos textos marxistas, e eu poderia, *prima facie*, vincular o que tenho chamado de lógica hegemônica – que silenciosamente desconstrói categorias marxistas – à lógica do espectro descrita por Derrida” (Laclau, 2015, p. 203). O teórico social argentino (1996a) está propondo uma estratégia alternativa em relação aos movimentos de pensamento que simplesmente invertem os princípios fundamentais da modernidade para alcançar a pós-modernidade. Em vez de apenas inverter esses princípios, ele sugere desconstruir o terreno que torna possível essa dicotomia entre modernidade e pós-modernidade. Isso evidencia que as categorias fundamentais da modernidade não formam um bloco unificado e essencial, mas surgem de articulações contingentes. Ao reconhecer o caráter contingente dessas articulações, ampliam-se os horizontes para explorar outras possibilidades. Essa abordagem demanda uma nova perspectiva em relação à modernidade, não como uma ruptura radical, mas como uma reconfiguração dos temas e uma hegemonização sob uma perspectiva alternativa. Além disso, amplia-se o campo político, proporcionando mais espaço para a indecisão estrutural e, por conseguinte, para a tomada de decisões políticas. Nesse contexto, a desconstrução e a hegemonia surgem como dois aspectos complementares de uma mesma operação (Laclau, 1996a).

Hegemonia e discurso

Hegemonia é, antes de tudo, um movimento estratégico, uma ação política que exige a negociação entre elementos discursivos inicialmente contraditórios. Ela requer uma prática discursiva que estabelece uma articulação entre identidades dispersas. Hegemonia é uma construção constantemente contestada e não uma ordem fixa ou estável. Para Laclau e Mouffe (1985/2015), hegemonia, como disputa política, supõe o caráter aberto e incompleto do social. Essa afirmação implica uma série de questões sobre o social e sobre a luta política pela significação da sociedade complexa a partir dos discursos. Por essa razão o discurso é uma categoria central nas obras dos autores em questão, tendo relevante importância para a compreensão de hegemonia.

32 O caráter da hegemonia se revela uma estratégia em constante movimento, uma ação política que demanda a negociação entre elementos discursivos, inicialmente contraditórios. Este conceito pressupõe uma prática discursiva que estabelece conexões entre identidades dispersas. Para Laclau e Mouffe (1985/2015), a hegemonia, enquanto disputa política, reflete a natureza aberta e incompleta do social. Tal afirmação suscita diversas questões sobre o social e sobre a luta política pela construção de significados na complexa arena discursiva. Por esta razão, entre outras, o discurso se destaca como uma categoria central nas obras desses autores, desempenhando um papel relevante na compreensão da hegemonia. Um aspecto crucial a ser destacado, que impulsiona os autores e distingue a noção de hegemonia, está relacionado à sua concepção pós-estruturalista, que busca evitar o essencialismo e adota uma abordagem fundamentalmente discursiva. Em sua obra HES, Laclau e Mouffe (1985/2015) adotam uma interpretação que enfatiza a centralidade da luta política e que não pressupõe sujeitos privilegiados para essa contenda. Nessa perspectiva, a hegemonia pressupõe a natureza aberta e

incompleta do social e dos significados que permeiam essa arena política.

O sujeito articulador da hegemonia não é fixo, tampouco uma classe fundamental destinada a transformar a sociedade. Segundo Laclau e Mouffe (1985/2015), o sujeito hegemônico deve estar exteriorizado em relação ao que ele articula. Em outras palavras, os discursos que são articulados na construção de uma hegemonia não podem ser totalmente constituídos. É crucial notar, desde o início, uma diferenciação fundamental na categoria de hegemonia explorada pelos autores. Hegemonia, nesse contexto, não se restringe ao Estado, mas é forjada no nível micro da sociedade. Nesse aspecto, as ideias de Foucault sobre o poder, que permeia toda a sociedade, são relevantes, manifestando-se por meio de formas disciplinares e micropoderes (Lynch, 2018). Essa perspectiva amplia o alcance das disputas hegemônicas para além dos Estados nacionais, demonstrando que o poder e a hegemonia podem emergir em diversas relações sociais.

33

A hegemonia acontece quando uma determinada identidade passa a representar múltiplas identidades, o que Laclau e Mouffe (1985/2015) chamam de relação de equivalência. O objetivo da hegemonia é transformar as demandas de alguns grupos sociais em demandas universais (Rasiński, 2011). Na relação de equivalência, as diferenças são subsumidas e as diferenças são contingencialmente canceladas para expressar algo comum a elas: “a equivalência existe apenas no ato de subverter o caráter diferencial daqueles termos” (Laclau e Mouffe, 1985/2015, p. 206). Como as identidades são relacionais e, portanto, não totalmente excludentes, é possível que haja uma quebra de barreiras para que determinada demanda específica seja representada por um conjunto de demandas. Hegemonia é, assim, um esforço estratégico e complexo entre “superfícies discursivas mutuamente contraditórias” (Laclau e Mouffe, 1985/2015, p. 163).

Para a construção da hegemonia, é necessária uma prática articulatória que envolve a soma de diversas demandas de diferentes setores da sociedade, com o objetivo de resistir a uma prática política predatória. Conforme observado por Mendonça (2010), essa prática passa por diversas etapas até culminar no ponto de convergência entre os sujeitos. A articulação discursiva é uma prática estabelecida entre sujeitos, os quais se conectam entre si, fundindo-se através da articulação estabelecida. Seu objetivo primordial é instaurar uma relação entre elementos de forma a modificar as identidades envolvidas. A formação discursiva, portanto, não está submetida a uma lógica coerente, mas se insere na ideia foucaultiana de “regularidade em dispersão” (Laclau e Mouffe, 1985/2015).

34

Se o campo da hegemonia é entendido como o campo da discursividade, uma arena onde predominam práticas articulatórias que pressupõem a natureza aberta e incompleta da sociedade, então esse campo também se revela como o campo da política. As práticas hegemônicas desempenham um papel crucial na teoria social de Laclau, ilustrando a ação política ao unir diferentes identidades e forças políticas em um projeto comum. Essas práticas têm a capacidade de estimular o surgimento de novas ordens sociais através da conexão de diversos elementos dispersos. As categorias mencionadas formam a base da teoria discursiva de Laclau e Mouffe e, mais do que isso, facilitam a articulação das lutas políticas em torno da hegemonia. Ao utilizar conceitos como antagonismo, deslocamento e desconstrução, Laclau e Mouffe (1985/2015) e Laclau (1990, 1996a, 1996b, 2005) destacam a fluidez e a instabilidade inerentes às relações sociais. Nesse contexto, a hegemonia não busca estabelecer uma ordem universal fixa, mas sim representa uma luta constante em um campo de significados contingentes.

Variações da hegemonia

Os diálogos contingentes mencionados anteriormente estabelecem o contexto para a interpretação contínua associada à categoria de hegemonia. Ao longo deste artigo, examinamos a evolução do pensamento de Ernesto Laclau sobre a hegemonia, identificando quatro momentos distintos que refletem suas mudanças conceituais ao longo do tempo. A partir da década de 1970, Laclau dedicou-se ao refinamento da ideia de hegemonia, resultando em quatro momentos distintos vinculados a categorias importantes na linguagem do teórico argentino: hegemonia como classe fundamental, abandonada por Laclau na obra HES; hegemonia como antagonismo (pré-existente), um conceito ainda marcado por resquícios de essencialismo; hegemonia como deslocamento, influenciada pela psicanálise de Lacan, que redefine a centralidade do antagonismo e dá mais corpo à abordagem de Laclau na década de 1990; e, posteriormente, hegemonia como desconstrução, quando o pensamento de Laclau dialoga com Derrida.

35

Na fase que compreende a obra PIMT (1977), Laclau ainda mantinha diálogos com autores marxistas do século XX e sustentava um certo essencialismo que, mais tarde, seria abandonado. Nessa obra, o autor (1977, p. 90) flertava com a ideia de que a hegemonia era constituída por blocos, como quando cita o fascismo como “uma reorganização que impõe a hegemonia de uma nova fração de classe: o grande capital monopolista”. Contudo, ele questionava a premissa de que pertencer a uma classe fundamental seria inerente ao povo. No livro HES (1985/2015), que marca um segundo momento em seu pensamento, Laclau e Mouffe postulam que todos os elementos são contingentes e suscetíveis à negociação. É essa contingência das relações sociais que possibilita a prática articulatória. O modelo proposto por eles (1985/2015) visa principalmente estabilizar o sistema de significados por meio de formações hegemônicas,

mesmo que sejam frágeis e incompletas devido à negatividade intrínseca à identidade, tendo como ponto de partida o antagonismo. A construção do significado social implica um campo permeado por elementos antagônicos, os quais podem ser articulados através de identidades anteriormente dispersas, em um projeto político de busca pela hegemonia. O antagonismo é a fronteira e a impossibilidade do Eu. Nos anos 1990, Laclau (1990, p. 39) afirma que o deslocamento é o momento do rompimento da ordem, eventos que não podem mais ser simbolizados por uma ordem discursiva, sendo assim contribuem peremptoriamente para o rompimento e o surgimento de uma nova hegemonia. Nas sociedades contemporâneas, caracterizadas pela complexidade, a questão do deslocamento se torna ainda mais evidente, especialmente quando se observam os processos acelerados de globalização. Deslocamento tira a centralidade do antagonismo, possibilitando o surgimento de novas hegemonias que só podem ser acompanhadas por emergentes subjetividades que se originam desse deslocamento. Laclau (1990) chama esses novos espaços de representação de mito,²⁵ que têm a capacidade de preencher, ainda que de forma precária, os vazios gerados pelos deslocamentos. Laclau (1990, p. 64) define um imaginário social como um limite que estrutura um campo de inteligibilidade. O autor apresenta exemplos desses imaginários, que vão desde a concepção positivista de progresso (como o Iluminismo) até o cristianismo do século XX. Para concluir, Laclau (1990, p. 60) sustenta o deslocamento como “fonte de liberdade”, mas “não como liberdade de uma identidade positiva”, em vez disso, “é a liberdade de uma falha estrutural que só pode construir uma identidade através de atos de identificação”.

²⁵ Para Laclau (1990, p. 59), o mito pode abrir “novas especificações para a luta popular no mundo, terreno real sobre o qual a regulação econômica terá que ocorrer em uma era do capitalismo desorganizado: o das comunidades supranacionais”.

Em *Emancipation(s)* (1996a), Laclau elabora mais profundamente um conceito que será crucial para a noção de hegemonia: a desconstrução derridariana. No que chamo de quarto momento, a hegemonia recorre à desconstrução para descrever uma sociedade ou situação social específica como algo que está em constante processo de formação e transformação. Laclau (1996a) retrata essa esfera social como uma estrutura em evolução, que não pode ser completamente compreendida devido à sua natureza fluida e em constante mudança. A ideia é que essa abordagem reconhece a complexidade e a incompletude das dinâmicas sociais, destacando que essas questões não podem ser rigidamente definidas ou limitadas por fronteiras precisas.²⁶ Conforme mencionado anteriormente, a desconstrução e a hegemonia são duas dimensões cruciais que se entrelaçam. Não é possível pensar em desconstrução no campo puramente teórico, segundo Laclau (1996a), o que está em jogo é a possibilidade de justiça no próprio campo da política. Enquanto a desconstrução desafia as estruturas estabelecidas e questiona os fundamentos das teorias políticas tradicionais, a hegemonia se concentra na articulação de significados e na busca pelo domínio político em um campo indecidível. A hegemonia requer a desconstrução: sem a indecidibilidade estrutural radical gerada pela intervenção desconstrutiva, muitos estratos de relações sociais pareceriam essencialmente ligados por lógicas necessárias, e não haveria nada a ser hegemônico. No entanto, a desconstrução também demanda a hegemonia, isto é, uma teoria da decisão tomada em um terreno indecidível.

²⁶ Judith Butler (2000, p. 12) aborda essa questão ao apresentar duas interpretações da incompletude: "(1) como a falha de qualquer articulação específica em descrever adequadamente a população que representa; (2) que cada sujeito é formado de maneira diferenciada, e o que é produzido como o 'fora constitutivo' do sujeito nunca pode ser completamente internalizado ou tornar-se imanente".

Laclau recupera a noção de autonomia do sujeito e “a distância entre a indecidibilidade da estrutura e a decisão” (Miller, 2003, p. 219). A desconstrução derridariana de Laclau (1996b) propõe questionar os fundamentos provenientes das teorias clássicas da política. Ao radicalizar as lógicas políticas em um contexto de luta hegemônica no terreno do indecidível, a desconstrução busca desestabilizar as bases estabelecidas. Dito isso, o terreno da desconstrução se entrelaça com o da hegemonia. As disputas discursivas em torno das formas de estabelecer o significado de termos como “democracia”, por exemplo, desempenham um papel central na explicação da semântica política do nosso mundo contemporâneo. Essa parcial fixação da relação entre o significante e o significado é o que é referido, nesses trabalhos, como hegemonia. Conforme defende Laclau (1995, p. 545) “a desconstrução mostra que as várias conexões possíveis entre os elementos da estrutura são, em termos próprios, indecidíveis”. Esse é o papel de uma força hegemônica: uma teoria das decisões tomadas em um terreno do não determinado.

Em suma, as variações na concepção de hegemonia de Laclau refletem sua incessante busca por compreender a complexidade da luta política e da dinâmica social. Desde a hegemonia como classe fundamental até a hegemonia como desconstrução, Laclau desenvolveu uma teoria sofisticada que reconhece a contingência e a fluidez das relações sociais, destacando a importância da articulação política e da busca pela hegemonia em um campo indecidível. Essas articulações conceituais oferecem perspectivas valiosas para a compreensão dos desafios enfrentados na construção de uma sociedade mais justa e democrática.

Considerações Finais

A hegemonia revela-se de extrema importância ao apresentar as diversas possibilidades de luta política que anteriormente eram concebidas apenas dentro do âmbito da

macropolítica e do poder estatal, ou a partir de formações hegemônicas determinadas *a priori*. Nas palavras de Laclau (2000a, p. 44), a hegemonia é ela mesma “o terreno em que uma relação política se constitui verdadeiramente”.

Ao longo deste artigo, exploramos a trajetória intelectual de Ernesto Laclau em relação à ideia de hegemonia, examinando as transformações e conceitos fundamentais que a moldaram. Ficou evidente que a abordagem de Laclau sobre a hegemonia não foi estática; ao contrário, suas concepções foram influenciadas por diferentes campos do conhecimento e por diálogos com importantes interlocutores. Em PIMT (1977), Laclau participa de debates cruciais no campo do marxismo, abordando questões como capitalismo, populismo e fascismo. A produção de conceitos dentro desse debate forma a base para explicações mais concretas sobre o estado capitalista, o fascismo, a ideologia populista e a especificidade da identidade popular-democrática. Embora mantenha uma abordagem essencialista, com o repertório marxista desempenhando um papel central na formulação da hegemonia, a influência da noção gramsciana de hegemonia persiste até a década seguinte, quando Laclau e Mouffe optam por uma abordagem mais radical do conceito (Howarth, 2007).

Na década seguinte, HES representou um ponto de partida crucial. Nesta obra, Laclau e Mouffe (1985/2015) buscaram enfrentar os desafios da esquerda tradicional, incorporando contribuições do marxismo (e se afastando ao mesmo tempo), do pós-estruturalismo e da psicanálise. Essas influências foram cruciais para dar forma à noção de hegemonia, ancorada no conceito de antagonismo. Na década de 1990, Laclau reavaliou a centralidade do antagonismo em favor do conceito de deslocamento, inspirado na psicanálise lacaniana. Essa mudança de perspectiva redefiniu a compreensão da hegemonia como um processo em constante transformação, destacando sua natureza dinâmica e sua

interação com elementos externos. Ao incorporar a noção de desconstrução de Derrida, Laclau fortaleceu ainda mais a relação intrínseca entre sua concepção de hegemonia e os princípios da desconstrução do autor francês.

Laclau utilizou uma série de categorias que enriqueceram sua teoria discursiva como, por exemplo, antagonismo, deslocamento e desconstrução. Essas categorias fundamentais também foram reinterpretadas ao longo das décadas, contribuindo para estabelecer parâmetros essenciais em relação à hegemonia. A concepção de hegemonia de Laclau passou por significativas variações ao longo das décadas, resultando em quatro momentos: hegemonia como classe fundamental (década de 1970), hegemonia como antagonismo (década de 1980), hegemonia como deslocamento e hegemonia como desconstrução (todas em obras escritas na década de 1990). Em 2005, Laclau retoma a noção de hegemonia como central para entender o populismo. É evidente que as obras de Ernesto Laclau estão vivas e passam por constantes processos de reinterpretação. Este artigo priorizou alguns aspectos em detrimento de outros, destacando a riqueza conceitual, teórica e prática dos escritos de Laclau. Tais escolhas implicam em renúncias, ressaltando a importância de visitar categorias e conceitos essenciais presentes nas obras do teórico argentino.

40

Renato Xavier

Doutor em Ciência Política pela Universidade de São Paulo (2023), com graduação em Relações Internacionais pela Universidade Federal de Santa Catarina (2014) e mestrado em Relações Internacionais pelo Programa de Pós-graduação San Tiago Dantas - Unesp/Unicamp/PUC-SP (2017).

Bibliografia

ALTHUSSER, Louis. 1970. *Ideologia e Aparelhos Ideológicos do Estado*. Lisboa: Editorial Presença.

- ALVES, Ana Rodrigues Cavalcanti. 2010. O conceito de hegemonia: de Gramsci a Laclau e Mouffe. *Lua Nova*, v. 80, pp. 71-96, 2010. Disponível em: <https://bit.ly/43qGWQQ>. Acesso em: 20 mar. 2024.
- BERNS, Egidius. 1996. Decision, hegemony and law: Derrida and Laclau. *Philosophy & Social Criticism*, v. 22, n. 4, pp. 71-80. DOI: <https://doi.org/10.1177/019145379602200404>.
- BIGLIERI, Paula; PERELLÓ, Gloria. 2012. The Names of the Real in Laclau's Theory: Antagonism, Dislocation, and Heterogeneity. *Filozofski Vestnik*, v. 32, n. 2. Disponível em: <https://bit.ly/3vbsUWK>. Acesso em: 20 mar. 2024.
- BIGLIERI, Paula; GUILLE, Gustavo. 2017. The Deconstructivist Laclau. *The Undecidable Unconscious: A Journal of Deconstruction and Psychoanalysis*, v. 4, pp. 1-26. DOI: <https://doi.org/10.1353/ujd.2017.0000>.
- BURITY, A. Joanildo. 1997. *Desconstrução, Hegemonia e Democracia: o pós-marxismo de Ernesto Laclau*. Dissertação de Mestrado em Ciência Política. Recife: UFPE. Disponível em: <https://bit.ly/3TswBza>. Acesso em: 20 mar. 2024.
- BUTLER, Judith. 2000. Restaging the Universal: Hegemony and the Limits of Formalism. In: BUTLER, Judith; LACLAU, Ernesto; ŽIŽEK, Slavoj. *Contingency, Hegemony, Universality: Contemporary Dialogues on the Left*. London: Verso.
- COLPANI, Gianmaria. 2022. Two Theories of Hegemony: Stuart Hall and Ernesto Laclau in Conversation. *Political Theory*, v. 50, n. 2, pp. 221-246. DOI: <https://doi.org/10.1177/009059172111019392>.
- CRITCHLEY, Simon; MARCHART, Oliver (ed.). 2004. *Laclau: A Critical Reader*. London: Routledge.
- FOUCAULT, Michel. 1996. *A ordem do discurso*. São Paulo: Edições Loyola.
- FOUCAULT, Michel. 2008. *A Arqueologia do Saber*. 7. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária.
- GLYNOS, Jason; STAVRAKAKIS, Yannis. 2004. Encounters of the real kind: sussing out the limits of Laclau's embrace of Lacan. In: CRITCHLEY, Simon; MARCHART, Oliver (org.). *Laclau: a critical reader*. London: Routledge.
- HARDY, Nick. 2011. Foucault, Genealogy, Emergence: Re-Examining The Extra-Discursive. *Journal for the Theory of Social Behaviour*, v. 41, pp. 68-91. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1468-5914.2010.00446.x>.
- HOWARTH, David. 2000. *Discourse*. Buckingham: Open University Press. 2000.

- HOWARTH, David. 2004. Hegemony, Political Subjectivity, and Radical Democracy. In: CRITCHLEY, Simon; MARCHART, Oliver (org.). *Laclau: A Critical Reader*. London: Routledge.
- HOWARTH, David. 2007. Reflections on Ernesto Laclau's new reflections on the revolution of our time. *Politikon*, v. 19, n. 1, pp. 120-133. DOI: <https://doi.org/10.1080/02589349108704963>.
- HOWARTH, David. 2015. *Ernesto Laclau: post-Marxism, populism and critique*. London: Routledge.
- JESSOP, Bob. 2019. Critical discourse analysis in Laclau and Mouffe's post-Marxism. *Simbiótica. Revista Eletrônica*, v. 6, n. 2, pp. 8-30. DOI: <https://doi.org/10.47456/simbitica.v6i2.28400>.
- JORGENSEN, Marianne; PHILLIPS, J. Louise. 2002. Laclau and Mouffe's discourse theory. In: *Discourse Analysis as Theory and Method*. London: Sage. DOI: <https://doi.org/10.4135/9781849208871>.
- KUHN, Thomas. 1970. *The Structure of Scientific Revolutions*. 2. ed. Chicago: University of Chicago Press.
- LACAN, Jacques. 2005. *O seminário, livro 10: A angústia (1962-1963)*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar.
- LACLAU, Ernesto. 1977. *Politics and Ideology in Marxist Theory: Capitalism, Fascism, Populism*. London: NLB.
- LACLAU, Ernesto. 1990. *New reflections on the revolution of our time*. London: Verso.
- LACLAU, Ernesto. 1995. *Discourse*. In: GOODIN, Robert; PETTIT, Philip; POGGE, Thomas (ed.). *A Companion to Contemporary Political Philosophy*. Oxford: Blackwell Publishers.
- LACLAU, Ernesto. 1996a. *Emancipation(s)*. London: Verso.
- LACLAU, Ernesto. 1996b. Deconstruction, Pragmatism, Hegemony. In: CRITCHLEY, Simon; MOUFFE, Chantal (ed.). *Deconstruction and Pragmatism*. London: Routledge.
- LACLAU, Ernesto. 2000a. Identity and hegemony: the role of universality in the constitution of political logics'. In: BUTLER, Judith; LACLAU, Ernesto; ŽIŽEK, Slavoj. *Contingency, Hegemony, Universality: Contemporary Dialogues on the Left*. London: Verso.
- LACLAU, Ernesto. 2000b. La imposibilidad de la sociedad. In: LACLAU, Ernesto. *Nuevas reflexiones sobre la revolución de nuestro tiempo*. Buenos Aires: Nueva Visión.
- LACLAU, Ernesto. 2005. *On Populist Reason*. London: Verso.
- LACLAU, Ernesto. 2015. An interview with Ernesto Laclau: questions from David Howarth. In: LACLAU, Ernesto. *Post-marxism, populism and critique*. London: Routledge.

- LACLAU, Ernesto; MOUFFE, Chantal. 1985/2015. *Hegemony and Socialist Strategy: Towards a Radical Democratic Politics*. London: Verso.
- LACLAU, Ernesto; MOUFFE, Chantal. 1985/2015. *Hegemonia e estratégia socialista: por uma política democrática radical*. São Paulo: Intermeios.
- LYNCH, A. Richard. 2018. A teoria do poder de Foucault. In: TAYLOR, Dianna. *Michel Foucault: conceitos fundamentais*. Tradução de Fábio Creder. Petrópolis: Vozes.
- MARCHART, Oliver. 2006. En el nombre del pueblo La razón populista y el sujeto de lo político. *Cuadernos del Cendes*, v. 23, n. 62, pp. 39-60. Disponível em: <https://bit.ly/3TTQ25H>. Acesso em: 20 mar. 2024.
- MENDONÇA, Daniel. 2010. Teorizando o agonismo: crítica a um modelo incompleto. *Sociedade e Estado*, v. 25, n. 3, pp. 479-497. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69922010000300004. Acesso em: 20 mar. 2024.
- MENDONÇA, Daniel. 2012. Antagonismo como identificação política. *Revista de Ciência Política*, n. 9, pp. 205-228. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbcpol/n9/08.pdf>. Acesso em: 20 mar. 2024.
- MENDONÇA, Daniel. 2014. O limite da normatividade na teoria política de Ernesto Laclau. *Lua Nova*, v. 91, pp. 135-167. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ln/n91/n91a06.pdf>. Acesso em: 20 mar. 2024.
- MIKLITSCH, Robert. 1995. The Rhetoric of Post-Marxism: Discourse and Institutionality in Laclau and Mouffe, Resnick and Wolff. *Social Text*, n. 45, pp. 167-196. DOI: <https://doi.org/10.2307/466680>.
- MILLER, Hillis. 2003. Taking Up a Task: Momentos of decision in Ernesto Laclau's thought. In: CRITCHLEY, Simon; MARCHART, Oliver (org.). *Laclau: a critical reader*. London: Routledge.
- MOUFFE, Chantal. 1979. *Gramsci and Marxist Theory (RLE: Gramsci)*. London: Routledge.
- MOUFFE, Chantal. 1996. *Deconstruction and Pragmatism: Simon Critchley, Jacques Derrida, Ernesto Laclau and Richard Rorty*. London: Routledge.
- MOUFFE, Chantal. 2015. *Sobre o Político*. Tradução de Fernando Santos. São Paulo: Martins Fontes.
- NABERS, Dirk. 2019. Discursive Dislocation: Toward a Poststructuralist Theory of Crisis in Global Politics. *New Political Science*, v. 41, n. 2, pp. 263-278. DOI: <https://doi.org/10.1080/07393148.2019.1596684>.
- RASIŃSKI, Lotar. 2011. Power, Discourse, and Subject. The Case of Laclau and Foucault. *Polish Journal of Philosophy*, v. 5, n. 1, p. 117-136. DOI: <https://doi.org/10.5840/pjphil2011516>.

- SOAGE, Ana. 2006. La teoría del discurso de la Escuela de Essex en su contexto teórico. *Círculo de Lingüística Aplicada a la Comunicación*, v. 25, pp. 45-61.
- SOSA, Maria. 2009. *Discurso y sujetos políticos en la propuesta teórica de Ernesto Laclau: Una indagación de los aportes del psicoanálisis a la construcción de categorías para el análisis político*. Maestría en Ciencia Política y Sociología. Buenos Aires: FLACSO. Disponível em: <https://encr.pw/WIAau>. Acesso em: abril de 2023.
- SOSA, Maria. 2011. Discurso, política y sujeto: las huellas de la problemática althusseriana en la propuesta teórica de Ernesto Laclau. In: CALETTI, Sérgio; ROMÉ, Natalia (ed.). *La intervención de Althusser*. Revisiones y Debates. Buenos Aires: Prometeo.
- STÄHELI, Urs. 2004. Competing Figures of The Limit: dispersion, transgression, antagonism and indifference. In: CRITCHLEY, Simon; MARCHART, Oliver. *Laclau: a critical reader*. London: Routledge.
- STAVRAKAKIS, Yannis. 1999. *Lacan and the Political*. London: Routledge.
- TAYLOR, Dianna. 2018. *Michel Foucault: conceitos fundamentais*. Tradução de Fábio Creder. Petrópolis: Vozes.
- THOMASSEN, Lasse. 2005. Antagonism, hegemony and ideology after heterogeneity. *Journal of Political Ideologies*, v. 10, n. 3, pp. 289-309. DOI: <https://doi.org/10.1080/13569310500244313>.
- WITTGENSTEIN, Ludwig. 1994. *Tractatus Logico-Philosophicus*. Tradução de Luiz Henrique Lopes dos Santos. São Paulo: Edusp.
- WOHLFART, A, João. 2018. A contradição na Ciência da Lógica e na Filosofia da História. *Revista Opinião Filosófica*, [s. l.], v. 8, n. 2, pp. 136-176. Disponível em: <https://opiniaofilosofica.org/index.php/opiniaofilosofica/article/view/800>. Acesso em: 20 mar. 2024.
- ŽIŽEK, Slavoj. 2000. Más allá del análisis del discurso. In: LACLAU, Ernesto. *Nuevas Reflexiones Sobre la Revolución de Nuestro Tiempo*. 2. ed. Buenos Aires: Nueva Visión.

VARIAÇÕES E CATEGORIAS NO CONCEITO DE HEGEMONIA EM ERNESTO LACLAU

RENATO XAVIER

Resumo: Este artigo explora a importância da ideia de hegemonia nas obras de Ernesto Laclau, destacando suas transformações conceituais ao longo do tempo. Laclau adota uma abordagem interdisciplinar, dialogando com diversas correntes teóricas, como o marxismo, o pós-estruturalismo e a psicanálise, proporcionando uma compreensão abrangente e complexa da hegemonia. Laclau demonstra, ao longo de suas obras, a importância das mudanças de abordagem, por exemplo quando substitui a ênfase no antagonismo pelo conceito de deslocamento e passa a integrar a noção de desconstrução como elemento fundamental para a compreensão da hegemonia. Argumenta-se que a concepção de hegemonia passou por quatro momentos: classe fundamental, antagonismo, deslocamento e desconstrução, em um processo marcado pelo diálogo enriquecedor com pensadores influentes, tais quais Antonio Gramsci, Louis Althusser, Jacques Lacan, Slavoj Žižek, Jacques Derrida e Michel Foucault.

Palavras-chave: Hegemonia. Ernesto Laclau. Antagonismo. Deslocamento. Desconstrução.

VARIATIONS AND CATEGORIES IN THE CONCEPT OF HEGEMONY IN ERNESTO LACLAU

Abstract: *This study explores the central importance of hegemony in the work of Ernesto Laclau, highlighting its conceptual transformations over time. Laclau adopts an interdisciplinary approach, engaging with various theoretical currents such as Marxism, post-structuralism, and psychoanalysis, and providing a comprehensive and complex understanding of hegemony. Throughout his work, the author shows the significance of shifts in approach, such as when he replaces the emphasis on antagonism*

with the concept of displacement and integrates the notion of deconstruction as fundamental to understanding hegemony. It is argued that the conception of hegemony has experienced different moments, such as fundamental class, antagonism, displacement, and deconstruction, in a process marked by an enriching dialogue with influential thinkers such as Antonio Gramsci, Louis Althusser, Jacques Lacan, Slavoj Žižek, Jacques Derrida, and Michel Foucault.

Keywords: *Hegemony. Ernesto Laclau. Antagonism. Displacement. Identity. Deconstruction.*

Recebido: 27/06/2023

Aprovado: 01/02/2024



A RELAÇÃO ENTRE O PAPEL DO TRABALHO E A CRESCENTE PERDA DE CONDIÇÕES DE AÇÃO POLÍTICA NOS ESTADOS NEOLIBERAIS CONTEMPORÂNEOS

Marlon Tomazella*

**Doutor em Filosofia pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro*

Professor do Instituto Federal do Rio de Janeiro (IFRJ). Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, Brasil.

email: marlontomazella@yahoo.com.br

Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-8679-0506>

<http://dx.doi.org/10.1590/0102-001033mt/121>

Para pensar no problema da relação entre o papel do trabalho e da ação política nos Estados modernos, e em seus desdobramentos nas sociedades neoliberais contemporâneas, partirei da noção de liberdade política em Hannah Arendt (1906-1975), apresentando as razões pelas quais ela identifica as bases da fundação do Estado nacional moderno e o Estado Providência do século XX como formas de governo que levam os cidadãos a um distanciamento em relação ao espaço público, ou seja, em relação à disposição de tomar iniciativa e agir em conjunto, visando o bem comum. Em seguida, a partir de revisão de bibliografia secundária, problematizo alguns dos limites da teoria política de Arendt, vinculados à impossibilidade conceitual e sistêmica de separar os âmbitos “social”, “político” e “econômico”. Como última etapa, a partir de autores da sociologia e da filosofia política contemporâneas, apresento as transformações do capitalismo e de sua relação com as atuais condições de trabalho e com as possibilidades de ação política de indivíduos

inseridos nessas condições, uma vez que a falência da crítica e a perda de sentido e crença em narrativas que deem conta de estruturar racionalmente modos de vida refletidos e compartilhados contribuem para a disseminação de um cinismo generalizado. Com isso, dedico-me à reflexão sobre o papel decisivo das incertas condições contemporâneas de trabalho como elemento desagregador da capacidade de ação coletiva, em vez de atribuir à condição de seguridade social, propiciada pelas experiências do Estado de bem-estar social, a causa da apatia que desvincula as pessoas da disponibilidade de exercerem de fato sua liberdade política.

O papel da vida nos Estados modernos e a centralidade do valor do trabalho

2 É no século XVI, na Europa, com o aumento da autonomia econômica de proprietários em ascensão, que surgiu a reivindicação de que o governo passasse a arbitrar as relações comerciais e a proteger a propriedade daqueles que percebiam, nos inícios do capitalismo, que a propriedade é capaz de gerar mais propriedade. Assim, surgiu a demanda de que fosse criado um Estado com leis estáveis e poderes limitados, que protegesse e respeitasse a propriedade e a liberdade civil e econômica dos indivíduos; um governo que representasse a proteção da riqueza privada e o controle da luta entre os proprietários por mais riqueza, de modo que o único elemento em comum entre as pessoas seriam seus interesses privados. Dessa forma, o domínio público se rege por uma demanda do domínio privado, enquanto o domínio privado passa a ser “a única preocupação comum que restou” (Arendt, 1998, p. 69).¹

Porém, o fundamento da propriedade em seu sentido moderno (e, acima de tudo, liberal) passa a não ser mais de um lugar fixo no mundo, de um refúgio que abriga o que

¹ Todas as citações de obras em língua estrangeira foram traduzidas pelo autor.

não deve aparecer à luz do dia para os outros: a propriedade, além de ser multiplicável e geradora de mais riqueza, passa a ter no corpo do indivíduo a sua base e princípio, constituindo sua primeira e inalienável propriedade, que não se pode tirar sem que se tire com isso a sua própria vida, e a qual não se tem como compartilhar. Com a filosofia de John Locke (1632-1704) como fundamento teórico do liberalismo no século XVII, o corpo passa a ser considerado a primeira propriedade, e “a obra de suas mãos” (Locke, 1952, p. 71), por consequência, passa a ser sua por direito.

Com o liberalismo o trabalho aparece como o fundamento da propriedade, e a defesa desta como o sentido da existência do Estado, uma vez que a propriedade consiste na vida biológica (o corpo), nos bens conquistados pelo trabalho e numa concepção de liberdade. Assim, enquanto ao longo da tradição o trabalho sempre estivera relacionado ao fardo da necessidade, da falta, da penúria e da pobreza, com Locke, ele aparece como a fonte da riqueza e da prosperidade. Por esse caminho a modernidade abre espaço para uma mudança na compreensão sobre a fatalidade da pobreza, desnaturalizando a noção de que ela seria “inerente à condição humana” (Arendt, 1990, p. 22), acabando por gerar, cerca de pouco mais de um século depois, o propósito do combate à miséria por meio de direitos humanos e civis, e que na França se materializaria enquanto Revolução.

Chegando ao corpo como primeira propriedade, chegamos à vida como elemento central da justificação do Estado moderno e, com isso, ao que Arendt chama de “questão social” e ao modo como ela assume a dianteira das questões políticas. Ou seja, o cuidado com a vida, que sempre foi reservado a um âmbito doméstico/privado de preocupação, passa a ser uma questão pública. A distinção entre a vida biológica/natural – que Aristóteles chamou de *zoé* (enquanto somente o que faz do indivíduo humano

um exemplar de sua espécie animal) – e a vida qualificada, a vida boa e propriamente política – que chamava de *bios* (Aristóteles, 1959) –, é subvertida:

Desde o advento da sociedade, desde a admissão do lar e das atividades domésticas no domínio público, tem sido uma das características notáveis do novo domínio uma irresistível tendência de crescer, de devorar os antigos domínios do político e do privado, assim como a mais recentemente estabelecida esfera da intimidade. Este constante crescimento, cuja aceleração não menos constante podemos observar ao longo de pelo menos três séculos, deriva a sua força do fato de que, por meio da sociedade, é o próprio processo da vida que, de alguma forma ou de outra, foi canalizado para o domínio público (Arendt, 1998, p. 45).

4 A política ocidental pré-moderna se estruturou na exclusão da vida biológica, delimitando o seu espaço de direito ao domínio privado, uma vez que no domínio público vigoraria aquilo que fosse especificamente humano, ou seja, a articulação de visões de mundo por meio da linguagem, das ações e das distinções entre bem e mal, justo e injusto, adequado e inadequado (Aristóteles, 1959), que tornam possível gerar narrativas de vidas humanas que se constituam como biografias, por conta da especificidade da trajetória de cada agente. Por outro lado, os Estados modernos buscam encontrar a *bios* da *zoé*, transformar a *zoé* em forma de vida, criar uma dignidade própria ao âmbito da vida que é indistinta entre os indivíduos por pertencer ao ciclo biológico da espécie humana como uma espécie entre outras, de modo que “o ingresso da *zoé* na esfera da pólis, a politização da vida nua enquanto tal, constitui o evento decisivo da modernidade” (Agamben, 2010, p. 12). É sobre os fundamentos dessa tese e as implicações dessa mudança que busco pensar.

Em *Sobre a Revolução*, Hannah Arendt busca compreender como isso aconteceu por meio da análise dos documentos e eventos em torno das revoluções francesa e americana. Algo digno de nota é que, citando a obra *The First American Revolution*, de Clinton Rossiter, ela aponta a hipótese de que a experiência da colonização dos Estados Unidos (ou seja, muito antes da revolução americana na segunda metade do século XVIII) teria sido a inspiração para a teoria contratualista liberal, por conta das notícias de como a auto-organização dos colonos proprietários era capaz de gerar acordos e compromissos entre indivíduos para a organização de um governo, por meio de um contrato mútuo entre os sujeitos envolvidos. O ponto relevante nessa história é que a América do Norte – onde se consolidariam os Estados Unidos – passou a ser considerada um lugar em que, por mais que houvesse colonos pobres, diferentemente do resto do mundo, não havia miséria, de modo que tempos depois, segundo Arendt, na época da revolução, não teria sido o âmbito da necessidade vital (a questão social) que teria gerado a fundação de um novo corpo político por meio da revolução americana, mas sim a intenção de fundar uma nova forma de governo em que houvesse de fato a liberdade pública e a participação efetiva dos cidadãos no poder, em vez da liberdade privada enquanto libertação das necessidades e da política, restrita à conquista de direitos civis.²

5

Dessa forma, haveria o desejo pela experiência de um tipo de liberdade diverso da vivida pelos súditos ingleses, sendo denominada tanto como “liberdade pública” quanto como “felicidade pública” (Arendt, 1990, p. 127), ou seja, um tipo de felicidade decorrente da efetiva participação no poder público, com o prazer no brilho de aparecer diante dos outros com atos e palavras significativos, e de

² Cabe, porém, ressaltar que “a ausência da questão social da cena americana era, afinal, totalmente enganadora, e que a miséria abjeta e degradante estava presente em toda parte na forma de escravidão e do trabalho negro” (Arendt, 1990, p. 70).

6

disputar diretrizes sobre o melhor a fazer no que se refere ao bem comum – o que indicava a insuficiência da felicidade meramente privada. Por outro lado, considerando os textos dos fundadores do governo americano (Thomas Jefferson, John Adams etc.), Arendt identifica que ali consta também o juízo segundo o qual aqueles que se ocupam diretamente do governo não são felizes, carregam um fardo, atuam na política como um mal necessário para se alcançar um fim maior, que não é político: a felicidade da sociedade. A felicidade nesse sentido, como os próprios fundadores reconheciam, localiza-se fora do domínio público, na intimidade do lar, na proximidade dos amigos e nas realizações pessoais (Arendt, 1990, p. 128). Desse modo, ela identifica que, por mais que na Declaração da Independência Americana não esteja clara a diferenciação entre felicidade pública e privada, a “*pursuit of happiness*” ainda deixava em aberto os dois sentidos de felicidade, o bem-estar e a participação na coisa pública.³ Mas o fato é que o segundo significado acabou por ser rapidamente esquecido, e o termo “felicidade” “sem o seu adjetivo qualificativo original pode bem ser o padrão para medir a perda do significado original e o esquecimento do espírito que tinha sido manifesto na Revolução” (Arendt, 1990, p. 132).

Em suma, a revolução motivada pela busca da liberdade política resultou no triunfo da liberdade civil, e o domínio do *oikos* se impôs sobre a *pólis*, na medida em que liberdade para a busca individual por felicidade se impôs como característica central das sociedades liberais. Assim, prezou-se pelo que Arendt entendia por “liberdade negativa”, que é o equivalente à liberdade civil – ou seja, correspondendo à garantia de não sofrer repressão injustificada, ao direito de reunião, de petição (reunião com o fim de requerer que o governo repare

³ Na Declaração de independência americana constam dentre os direitos inalienáveis *a vida, a liberdade e a busca de felicidade*. Disponível em: <https://www.archives.gov/founding-docs/declaration-transcript>. Acesso em: 18 de março de 2024.

injustiças) e de não ser submetido à miséria e à condição de medo de sofrer opressões em geral (Arendt, 1990, p. 32) –, e não pela liberdade de participação ativa no governo, que consistiria na liberdade propriamente política.

No caso da França do século XVIII, por outro lado, o nível da miséria e das condições degradantes de vida da imensa maioria da população era estarrecedor. Ainda assim, Arendt afirma que o termo “povo”, enquanto grupo geral que luta por interesses, nunca significou “os pobres”, e muito menos no século revolucionário francês. O que estava em jogo era que a burguesia, por não ter acesso ao poder político no interior de uma monarquia absoluta, se julgava oprimida e no direito de se qualificar enquanto “povo”, sem que com isso houvesse o interesse na promoção social dos pobres, ou na igualdade de oportunidades – tal qual hoje as ciências sociais entendem o termo “questão social”. Ou seja, a revolução foi fomentada por reivindicações “contra a tirania e a opressão, e não contra a exploração e a pobreza” (Arendt, 1990, p. 74). Com a diferenciação clara entre uma elite ilustrada e a massa de trabalhadores, pensava-se que o justo e racional seria que essa elite cuidasse dos direitos e liberdades das pessoas, de modo que, mesmo entre os liberais do século seguinte, não houve qualquer ideal de que os pobres deixassem de ser pobres ou alcançassem o esclarecimento.

A libertação da tirania monárquica, para a massa de miseráveis, não significava diferença efetiva de sua situação; eles precisavam de uma segunda libertação: em relação ao nível ultrajante das mais básicas necessidades. Não havia vínculo objetivo entre os revolucionários – que se assumiam como representantes do povo – e a população pobre. Por isso Robespierre (1758-1794) passou a reivindicar uma solidariedade com esta, que não tinha a ver com a fundação da república ou com a liberdade, mas com a ideia de bem-estar e a felicidade do maior número. É a partir desse

momento que a palavra “povo”, além de abranger os que não participavam do governo, passou a abranger os excluídos pelo fardo da desgraça e da infelicidade. O sentimento de compaixão por essa população passa a ser invocado como a maior virtude política, e o bem-estar destes toma a frente de qualquer noção quanto à forma de governo. Ou seja, a partir da urgência de resolver o problema social, a fundação de um novo corpo político em bases republicanas após a queda da monarquia deixa de ser o principal objetivo, e, ao contrário, a felicidade do maior número se torna argumento para os jacobinos justificarem a tirania e a violência irrestrita, o Terror. Em suma, o diagnóstico de Hannah Arendt quanto à herança que foi legada a estes dois países (e aos Estados democrático-liberais em geral) foram, ao invés da busca pela liberdade pública e pelo espírito público, as

8

liberdades civis, o bem-estar individual do maior número e a opinião pública como a maior força que governa uma sociedade igualitária e democrática. Esta transformação corresponde com grande precisão à invasão do domínio público pela sociedade; é como se os princípios originariamente políticos fossem traduzidos em valores sociais. [...] os revolucionários aprenderam que os princípios de inspiração iniciais tinham sido anulados pelas forças nuas da carência e da necessidade (Arendt, 1990, p. 221).

Enquanto por meio do pensamento de Locke podemos observar o valor atribuído ao trabalho por conta de seu poder de gerar acumulação de riqueza – assim como sua relação com as revoluções do século XVIII –; no século XIX, com Karl Marx (1818-1883) e o movimento dos trabalhadores, o trabalho se torna a atividade de distinção ontológica do ser humano, e o ato de prover o sustento e a manutenção digna da vida atinge o coração da compreensão sobre a importância da política. O significado liberal da

propriedade entra em choque com a realidade dos trabalhadores das fábricas, uma vez que a teoria não se aplica ao seu modo de trabalho, porque, por princípio, não se tornam proprietários do que produzem, assim como a noção de “obra de suas mãos” se torna dificilmente identificável, uma vez que o trabalhador passa a ocupar somente uma pequena etapa isolada na linha de produção, não produzindo integralmente obra alguma. A configuração socioeconômica resultante do desenvolvimento industrial fez com que Marx trouxesse à tona a reivindicação da socialização da riqueza produzida, e para isso recorreu ao valor do trabalho a partir da noção do valor de uso, definindo-o como a “eterna necessidade natural para viabilizar o metabolismo (*Stoffwechsel*) entre o ser humano e a natureza, ou seja, a vida humana” (Marx, 1968, p. 57), de modo que seria necessário que esse conceito de trabalho se sobrepusesse à venda da força de trabalho – que visava somente multiplicar e concentrar capital nas mãos dos proprietários dos meios de produção.

9

Arendt qualifica o trabalho como a única atividade humana que é interminável, pois enquanto a produção de uma obra alcança o seu fim com o produto finalizado, ou enquanto a tomada de iniciativa para desencadear novos acontecimentos junto de outras pessoas também encontra como fim, parcial ou totalmente, sua realização ou sua frustração, o trabalho é a única atividade que tem que ser sempre repetida, equivalente ao processo metabólico de nosso corpo, vinculada ao ciclo biológico de necessidade, consumo e saciedade. A tendência moderna de interiorização e subjetivação do sujeito – tanto a partir dos desdobramentos do *cogito* cartesiano, quanto pela noção kantiana de autonomia, pelo conceito de propriedade primeira em Locke (o corpo) e pelo individualismo dos proprietários em ascensão no início do capitalismo – possibilita a Arendt fazer a interpretação segundo a qual

dentro da estrutura das experiências dadas à introspecção, não conhecemos outro processo para além do processo da vida dentro de nossos corpos, e a única atividade na qual podemos traduzir isso e que corresponde a isso é o trabalho (Arendt, 1998, p. 116).

10 O modo como Marx coloca o trabalho no centro do sentido da ação humana possibilita a Arendt pensar na transformação do humano em *animal laborans* (Arendt, 1998), e afirmar que a partir de Marx o ser humano deixa definitivamente de ter a centralidade da razão na determinação de seu ser (como animal racional), assim como a capacidade política como seu distintivo especial. A concentração na vida e em sua manutenção, assim como no consumo e na abundância de bens, acaba por distanciar o ser humano da capacidade de iniciativa e natalidade a partir da atuação em comum acordo com seus pares – que foi o que sempre gerou transformações, novos projetos, visões de mundo compartilhadas e ações decisivas na história. A esperança no pensamento de Marx de que, por meio do desenvolvimento tecnológico e da socialização da riqueza, chegar-se-ia a um tipo de sociedade em que vigorasse a liberdade, vincula-se à noção de libertação da opressão da miséria e do fardo do trabalho e da necessidade, de modo que o trabalho pudesse ser superado em prol de uma sociedade em que se tornasse leve, orgânico e reduzido ao mínimo.

A semelhança que Arendt identifica entre o liberalismo e o ideal comunista é que, em ambos os casos, entende-se que o valor da ação propriamente política deve ocorrer de forma provisória somente, no momento revolucionário ou no contrato inicial, pois em seguida, se há êxito, o Estado não é pensado como forma de participação ativa de pessoas ocupadas com a disputa de diretrizes a partir de critérios de justiça, pluralidade humana e bem comum, mas sim como mera administração das necessidades igualmente

compartilhadas, de modo que as pessoas não tenham que se ocupar com o próprio governo, ou seja, com fazer política.

Apesar de estarmos tratando da modernidade, Arendt identifica a origem desse modo de conceber a política no início da tradição filosófica ocidental, uma vez que Platão usou categorias da experiência privada para estabelecer os critérios do exercício do poder. Platão se apropriou da relação doméstica entre senhor e escravo para descrever o funcionamento ideal da coisa pública entre os que sabem e mandam e os que executam e obedecem (Arendt, 2007b). Além disso, ele visou impor à cidade (na figura do rei filósofo) ideais acessíveis somente na solidão, e não passíveis de serem submetidos à discussão e persuasão (Arendt, 2016a, p. 99), o que demonstra o desprezo da filosofia pelo âmbito da esfera propriamente prática da vida humana, uma vez que uma das características do exercício de tomar iniciativa e desencadear ações junto de outras pessoas é a imprevisibilidade do resultado, pois no nível da pluralidade humana as contingências são incontáveis, e os desdobramentos das ações, a identidade dos agentes, assim como suas reais intenções, somente se mostram no decorrer das próprias ações (Arendt, 1998, pp. 179-180). Esse nível de incerteza e sujeição ao erro fez com que Platão preferisse a analogia com as obras da fabricação – inclusive em sua Teoria das Ideias – para pensar os fundamentos da política a partir de noções providas da atividade do artesão e do exercício da técnica.

Com a Revolução Industrial na modernidade, a experiência da fabricação atingiu proporções nunca vistas, “a ponto de relegar as incertezas da ação ao total esquecimento; foi possível começar a falar em ‘fabricar o futuro’ e ‘construir e aperfeiçoar a sociedade’, como se se tratasse da fabricação de cadeiras e da construção e reforma de casas” (Arendt, 2016a, p. 105). Com o liberalismo supôs-se que os interesses dos proprietários correspondiam aos interesses da humanidade; com o marxismo

supôs-se que os interesses da classe trabalhadora coincidiam com os interesses da humanidade. Em ambos os casos se glorificou o trabalho com o intuito de superá-lo, criando-se “a noção de um tempo final terreno, no qual se teria fechado o círculo do produzir e do desfrutar” (Sloterdijk, 2016, p. 66), e se pensou o Estado como agente administrativo da manutenção confortável das vidas, operado, em última instância e de forma ideal, por técnicos, e não por políticos, e por meio de uma imensa abstração burocrática sem sujeitos/agentes imputáveis (Arendt, 1973b, p. 118).

Tanto na experiência socialista como nas democracias liberais, Arendt identifica a transformação da *capacidade de ação* das pessoas (a natalidade, a iniciativa, a decisão sem precedentes, o acordo conjunto) *em comportamento*, ou seja, em adequação a padrões morais convencionais, em “auto-sujeição acrítica a regras inquestionadas” (Pitkin, 1998, p. 179); em suma, ao caráter imbecilizante da sociedade de massas, que tem opinião, gosto e visão de mundo facilmente manipuláveis.

12

A transformação da capacidade de ação em comportamento corresponde ao resultado da transformação do governo em administração, de modo que a meta da vida humana passa a se restringir a uma vida de consumo possibilitada pelo trabalho: se é a *zoé* que passa a ser o foco da política, não é necessária a pluralidade, pois trata-se justamente daquele nível da vida que todos os indivíduos têm em comum. A especificidade quanto ao tipo de trabalho passa a perder importância, desde que a relação entre esforço e consumo se dê de forma suave. Essa suavidade determina também o desinteresse das pessoas em tomar parte da política, o que gera o conformista social (Pitkin, 1998, p. 193) como fenômeno coletivo de uma multidão de indivíduos sem relação entre si no interior de um mundo sem força de congregá-los ou relacioná-los, o que, por consequência, os torna cada vez mais incapazes de agirem em conjunto, atomizados que ficam, ainda que rodeados pelos

mesmos produtos e preocupações. Assim, a inércia se torna o resultado do movimento coletivo em que as pessoas, ao se conduzirem, tornam-se incapazes de assumirem para si o direcionamento e a responsabilidade de agentes livres. Cada um pensa a si mesmo somente como indivíduo isolado, mas se comporta como todos os outros. O advento do social para Arendt impede que as pessoas exerçam a capacidade de tomar iniciativa e de reorganizarem a si mesmas.

Problemas no pensamento político de Arendt

Cabe-nos a partir daqui fazer alguns questionamentos: Como é possível afirmar que o bem-estar social não deve ser parte constitutiva da finalidade da política? Será mesmo possível afirmar que atitudes de valor político são somente as que se baseiam no discurso verdadeiro e na argumentação? Como é possível distinguir com tamanha clareza o que é da ordem da liberdade civil e o que é da ordem da liberdade política? Há como buscar a segunda sem a primeira? Políticas públicas que visam extirpar o nível básico das necessidades humanas (frio, fome, falta de trabalho, de escola, moradia etc.) são menos “políticas” do que as ações preocupadas com a “verdadeira” liberdade? O trabalho pode mesmo ser reduzido a uma atividade apolítica e vinculado exclusivamente ao eterno e recorrente ciclo biológico?

13

Já nos anos 1970, em seu artigo “O conceito de poder de Hannah Arendt”, Jürgen Habermas (1929-) identificava o modo como a pensadora incorreu em “dicotomias conceituais rígidas” (Habermas, 1980, p. 109), que impediram sua compreensão sobre a realidade política de seu tempo. Pois, por mais que seja compreensível a separação entre liberdade pública e superação da pobreza, Estado e economia, o público e o privado, Habermas fez o seguinte apontamento:

[...] um Estado, exonerado da elaboração administrativa de matérias sociais; uma política, depurada das questões relativas

à política social; uma institucionalização da liberdade pública, que independe da organização do bem-estar; um processo radical de formação democrática da vontade, que se abstém em face da repressão social – este caminho não é viável para nenhuma sociedade moderna (Habermas, 1980, p. 110).

14 Encontramos aqui um primeiro limite da teoria de Arendt: destituir de valor político as medidas que visam o bem-estar, ou seja, as condições básicas a partir das quais as pessoas possam se ocupar com a “liberdade pública”, pois somente quando o Estado garante direitos civis básicos para aqueles impossibilitados de garantir sua própria propriedade no mundo é que se pode pensar num Estado de fato democrático – para além da condição prévia dos que “podem” se ocupar com a coisa pública. Sua noção restrita de liberdade impede, por exemplo, que ela entenda determinadas “manifestações da violência estrutural” (Habermas, 1980, p. 111), como quando empresários conseguem pressionar governos para flexibilizar leis trabalhistas, de modo a intensificar o nível da exploração à qual os trabalhadores são submetidos, quando certos interesses adentram o espaço de determinação das leis, não se tratando neste caso somente de uma questão social, por se referir ao trabalho, mas de uma questão política, por conta da disputa de interesses – formalmente pacífica –, que faz com que certos grupos – já com maior poder – avancem, e que outros retrocedam – em casos de até mesmo perderem a condição de exercer sua cidadania.⁴ Assim, é equivocado pensar que programas sociais colocados em prática pelo Estado se restringem a algo como o “metabolismo biológico”.

⁴ “[...] é preciso haver garantia de direitos para que haja liberdade e é preciso haver espaços de liberdade para que a ‘institucionalização’ dos direitos seja constantemente revista e renovada” (Wellmer, 1999 apud Frateschi, 2007, p. 98).

Redistribuições [de renda] estatais e programas sociais não são parte de um processo praticamente biológico, assim como Arendt os entende, sob a orientação da diferenciação aristotélica entre oikos e polis; mas são politicamente mediados, menos em relação à sua realização estatal-burocrática, e mais pelo seu surgimento do público conflito de interesses e opiniões, que se nutrem certamente de pontos de vista muito distintos em relação à coisa comum (Thaa, 1999, p. 411).

Essas políticas sociais em estados democráticos são resultado da pluralidade de perspectivas, que, segundo Arendt, constitui a essência da vida política. Além disso, pensar em direitos sociais básicos não é restringir-se a pensar em vida biológica, pois a condição para se exercer a plena cidadania abrange direitos como educação, saúde e seguridade social (Thaa, 1999, p. 419), que dizem respeito a aspectos mundanos, ao “entre” as pessoas, ao mundo enquanto obra humana estável, que Arendt considerava tão fundamental para a possibilidade de relação livre entre as pessoas (Canovan, 1992, p. 108). Trata-se não de aspectos meramente biológicos, mas de condições para a sociabilidade que se proponha entre iguais, com a disposição política para o alargamento da perspectiva individual de se colocar no lugar do outro (Arendt, 2016b), e para a efetiva capacidade de ação.

Por um lado, Arendt identifica que a capacidade de produção de artefatos – como a atividade humana de estabilização do mundo, que nos deu a condição de criar coisas firmes e com permanência maior que as breves vidas individuais – tem gradualmente se tornado parte de um processo sem fim de produção e consumo, que se assemelha à esfera por ela entendida como mecânica e cega do trabalho, que se repete ciclicamente, assim como os ciclos biológicos. Por outro lado, a aversão com que ela observa a sociedade de massas do seu tempo a leva a pensar que nelas (democráticas ou não) é impossível ocorrer a pluralidade de um autêntico

espaço público, em que indivíduos se unem em suas diferenças e agem juntos. Em vez disso, o que ela identifica é que as pessoas tendem a agir de acordo com o que se espera da produção em massa de comportamentos previsíveis, a partir de interesses privados ligados à produção e ao consumo. Ocorre que faltou a Arendt a percepção de que a pluralidade também é possível na sociedade: a revolução húngara de 1956 confirmou sua teoria da natalidade, da possibilidade de iniciativa que frustra as expectativas, do imprevisível e inesperado da capacidade humana para agir; mas contradisse a sua noção de que os trabalhadores se tornam incapazes de ação política no interior de regimes totalitários (Arendt, 2012). Os movimentos estudantis de maio de 1968, por sua vez, evidenciaram o desejo pela liberdade política, mesmo em meio ao Estado de bem-estar social; além disso, contradisseram a suposta perda do espírito revolucionário em democracias representativas, ou seja, “não era verdade que a sociedade de massas e o totalitarismo incapacitavam as pessoas para a ação política, e [principalmente no caso da Hungria] nem que as questões políticas eram exclusivas de uma elite de não trabalhadores” (Canovan, 1978, p. 12), quer dizer, daqueles libertados das necessidades para poderem se ocupar com o reino da liberdade.

A noção de política em Arendt, a partir das obras consideradas até aqui, acaba por se revelar restrita a três sentidos. Por um lado, ela considera dignas de valor autenticamente político somente as ações grandiosas dos momentos de fundação de novos corpos políticos, de momentos históricos revolucionários, não considerando a importância da política mundana ordinária, feita diariamente nas disputas por diretrizes no interior de instituições, de movimentos sociais e estudantis, de pequenos avanços em direção a vitórias legislativas em prol de interesses de determinados grupos, na disputa por não aprovação ou revogação de leis que afetam negativamente a população, por exemplo, perdendo de vista que a única coisa

que pode ser garantida são os direitos civis (Canovan, 1978, p. 22) (que ela considera como liberdade negativa), sendo que caberá sempre aos indivíduos escolherem participar ou não ativamente da “liberdade política”, de modo que não há qualquer determinismo segundo o qual, pelo fato de as pessoas dedicarem bastante tempo e importância ao trabalho, elas serão necessariamente privadas de interesse pela coisa pública, como se imperasse um determinismo materialista que contradiria justamente o seu conceito da iniciativa e natalidade, o “milagre” da ação.

Por outro lado, um segundo elemento do caráter problemático de sua noção de política, apontado por Habermas, é o modo como ela exclui dela a *estratégia*, por considerá-la manifestação de violência. Ao excluir as ações instrumentais do campo da política, ela admite somente as interações de entendimento mútuo, negociação e acordos. Mas acontece que muitas vezes o argumento não é o elemento decisivo na determinação da política, mas sim a “capacidade de impedir outros indivíduos ou grupos de defender os seus próprios interesses” (Habermas, 1980, p. 114), ou seja, a estratégia. As ações meramente instrumentais também têm valor político, pois são meios pelos quais muitas vezes o bem comum é possível, e as palavras na política devem às vezes servir sim para velar intenções, uma vez que revelá-las seria, em certos casos, contraproducente (anti-estratégico) para o próprio alcance do bem comum.⁵

Por fim, em terceiro lugar, ao não considerar o caráter determinante de fatores econômicos e sociais na política, ela fica impedida de pensar em como o poder econômico e a opressão social, por conta da falta de oportunidades e das urgências das necessidades básicas, acabam por configurar um mundo em que simplesmente têm vez os mais

⁵ Vale mencionar, somente a título de esclarecimento, que na década seguinte, nos anos 1990, com a publicação de *Direito e Democracia: entre facticidade e validade*, Habermas

fortes (acima de tudo em poder econômico), de modo que principalmente a estes é concedida a prerrogativa da vida pública. Ao desconsiderar fatores econômicos e sociais, ela perde de vista que pessoas que não tiveram condições financeiras para uma educação de qualidade e/ou frequentaram escolas que não foram adequadamente geridas pelo Estado, por exemplo, têm grandes chances de terem sua capacidade de consciência política limitada, o que pode simplesmente impedi-las de terem o impulso de agir no mundo comum, de modo a cuidarem somente de suas vidas privadas, isoladas em meio a modos de vida massificados e irrefletidos quanto às suas possibilidades de intervenção e ação na vida pública.

Mesmo ao apontar isso que chamamos de limitações do pensamento político de Arendt, precisamos reconhecer seus pontos fortes. Primeiramente, vale chamar a atenção para a sua concepção de ação, a sempre aberta possibilidade do novo, pelo fato de constantemente virem ao mundo novos seres humanos que têm em si a potencialidade para novos começos. Em segundo lugar, podemos destacar o seu republicanismo e sua crítica ao fundamento liberal da política, uma vez que ela deixa claro que a política não deve servir para estabelecer controle sobre os interesses individuais que concorrem entre si, mas sim para ser o espaço de atuação em que cidadãos, em pé de igualdade

18

faz largo uso da teoria política de Arendt, mas chamando a atenção para que a separação que ela realiza entre poder e violência possibilita extinguir a oposição entre poder e direito, de modo que este passa a assumir uma origem comum ao poder comunicativo pensado por Arendt: “a política não pode coincidir, no seu todo, com a prática daqueles que falam entre si, a fim de agir de forma politicamente autônoma. O exercício da autonomia política significa a formação discursiva de uma vontade comum, porém não exclui ainda a implementação de leis que resultam desta vontade. O conceito do político estende-se também ao emprego do poder administrativo e à concorrência pelo acesso ao sistema político” (Habermas, 2003, p. 189). Assim, o direito se torna a mediação que possibilita que o poder comunicativo chegue a se tornar poder administrativo, ou seja, por meio da implementação efetiva de direitos e políticas públicas. Deste modo, Habermas fará uso de conceitos caros ao pensamento de Arendt (como consenso, livre comunicação, espaço público) para criar a sua ética da comunicação, só que a partir de um conceito mais ampliado de política.

com o poder e no interior da condição de pluralidade de visões, possam participar livremente do governo do bem comum, relacionando-se entre si com essa finalidade. Em terceiro lugar, vale a pena salientar o valor dado por ela aos conselhos populares que espontaneamente surgiram nos momentos revolucionários, movidos pela autogestão e pelo desejo legítimo de auto-organização das pessoas – o que nos serve para pensar, em alguma medida, em formas alternativas de fazer política, para além da restrição do formato partidário-representativo.

A relação entre trabalho e ação no capitalismo avançado e o fenômeno do cinismo de massa

Por mais que em textos posteriores, como *Desobediência Civil e Da Violência*, possamos observar como a noção de ação política de Arendt se desenvolve e abrange os movimentos de contestação dos anos 1960, é possível notar que permanece em seus escritos dessa época a noção presente em *A condição humana*, de que a conquista de condições satisfatórias de vida (com o desenvolvimento sistêmico da burocracia) leva as pessoas a se distanciarem da ocupação e do cuidado com as questões políticas⁶. Nesse sentido, é interessante chamar a atenção para como uma vertente marxista de pensamento dos anos 1960 apontava para o modo como nos Estados de bem-estar social vigorava uma espécie de coincidência entre necessidades sociais (criadas pelo mercado e os governos) e as necessidades individuais, uma espécie de identificação automática dos indivíduos com o formato de sociedade disponível. Leiaamos um trecho do texto *O homem unidimensional*, de Herbert Marcuse (1898-1979), publicado às vésperas de Maio de 1968, sobre a consequência do aumento da produtividade do trabalho e do consumo:

19

⁶ A título de comparação, vale a pena conferir as afirmações de Arendt em *A condição Humana* (p. 322) e em *Da violência* (p. 144) quanto à tendência dos trabalhadores não demandarem participação política em condições de bem-estar social.

Enquanto essa conjuntura prevalecer, ela reduzirá o valor do uso da liberdade; não há razão para insistir na autodeterminação se a vida administrada é a vida confortável e até mesmo a vida ‘boa’. Esse é o fundamento racional e material para a unificação dos opostos, para o comportamento político unidimensional [...]

A rejeição do Estado de Bem-Estar social em nome de ideias abstratas de liberdade é pouco convincente. A perda das liberdades econômica e política que foram a real conquista dos dois séculos anteriores pode parecer uma perda insignificante para um Estado capaz de tornar a vida administrada segura e confortável. Se os indivíduos estão satisfeitos a ponto de se sentirem felizes com os bens e serviços entregues a eles pela administração, por que eles devem insistir em instituições diferentes para uma produção diferente de bens e serviços diferentes? (Marcuse, 2015, p. 79).

20

Essa unidimensionalidade do comportamento significa a perda da capacidade de negação, de recusa, da potencialidade negativa, condição que sempre gerou ideais e visões de outros mundos possíveis que não fossem aquele dado em uma realidade atual. Sua constatação é a da falência da capacidade de crítica, contestação e estranhamento, em prol de uma completa adequação ao *status quo*.

É nesse contexto que ocorrerá, em maio de 1968, o que Luc Boltanski e Ève Chiapello (2009) chamarão de crítica estética. Enquanto a crítica social atua como denúncia da miséria e reivindicação de justiça, a crítica estética atuou como um questionamento quanto à forma dessa vida em sociedade, com o pleno provimento das necessidades básicas: a reivindicação de democracias mais participativas, ao invés de meramente formais por meio do voto; a crítica à padronização dos modos de vida e das culturas de massa; ao modo como o Estado se aliou ao capitalismo, de forma

a acomodar as pessoas à estrutura das empresas de busca por sempre maiores lucros; a um tipo de vida em que o consumo passou a ser a finalidade última da existência; e ao trabalho que não tinha relação alguma com qualquer aspecto individual da personalidade das pessoas, sendo meramente maquinal, previamente programado, e sem espaço para a iniciativa e a criação. Ou seja, a condição de pleno emprego e a formação de uma massa de juventude com alta escolarização gerou demandas além das necessidades básicas, ou seja, demandas estético-políticas que passaram a identificar no capitalismo a causa dessa perda de dignidade do valor de uma vida com sentido.

Foi no contexto do Estado de bem-estar que se enfraqueceu a noção de “luta de classes” (ao menos no interior dos países do capitalismo avançado), uma vez que grande parte da população se tornou classe média, com amplo acesso aos bens de consumo. No cenário europeu dos anos 1980 isso contribuiu para o enfraquecimento dos sindicatos enquanto representação coletiva dos trabalhadores. Assim, a crítica da geração de 1968 ao formato uniformizador do trabalho assalariado, que não dá valor às características individuais da personalidade das pessoas, recebeu enquanto resposta dos grupos empresariais a flexibilização das funções, a resolução de problemas de forma “inovadora” e “criativa” por parte dos empregados, e a autonomia e responsabilidade individual, reduzindo gastos com cargos mais caros de chefia e sobrecarregando os trabalhadores de funções diversas. Além disso, estatutos legais que garantiam regras mínimas para as relações trabalhistas passaram a não se impor mais sobre as negociações entre empregador e trabalhador, o que, em época de crise, obviamente mudou para pior a capacidade dos trabalhadores de negociar, pois com a diminuição de força dos sindicatos e da legislação, junto ao alto índice de desemprego da crise dos anos 1970,

o poder de determinação dos empregadores sobre salários e condições de trabalho aumentou.

Desencadeou-se um processo de transformações do mundo do trabalho que piorou a vida dos trabalhadores e dissolveu a sua capacidade de organização coletiva: diante da recusa da juventude escolarizada em cumprir funções mecânicas, empregos não qualificados foram transferidos para países periféricos pobres; o questionado valor excessivo atribuído ao diploma universitário passou a ser substituído pela importância atribuída à capacidade de se adequar a qualquer função; a crítica ao rigor repetitivo dos horários de trabalho recebeu a resposta de horários flexíveis e trabalhos à distância, ambos com menores salários; a crítica à hierarquia entre chefes e subordinados recebeu como resposta a criação de grupos de trabalho autofiscalizados, cumprimento individual de metas abusivas e meios eletrônicos de controle de produtividade. Trabalho intermitente, temporário, terceirizações em massa e contratação de pessoas jurídicas foram outros elementos da transformação em curso nesse processo de resposta do capitalismo às críticas que recebia, e da implementação do neoliberalismo sobre as relações de trabalho.

22

A época a que Arendt se referia era a do emprego baseado no valor da segurança e da estabilidade. Mas a partir dos anos 1970 inicia-se a noção – que contemporaneamente se dissemina globalmente cada vez mais – de que o trabalho constitui a passagem de um projeto a outro, de acordo com a capacidade da pessoa em estabelecer novas conexões em um mundo pensado em rede de influências e de contatos. Enquanto Arendt atribuía à política a paixão de aparecer diante dos outros por gestos e palavras em busca da disputa por melhores diretrizes para o bem comum, a condição do novo espírito do capitalismo fez com que os indivíduos passassem a ter necessidade de aparecer uns diante dos outros para serem lembrados e eventualmente inseridos

em algum novo projeto, para garantirem temporariamente algum emprego. As relações de amizade, enquanto forma autêntica de buscar compreender a opinião do outro, que Arendt entendia como “uma percepção política por excelência” (Arendt, 2016b, p. 60), tornam-se, com frequência, nesta nova realidade do trabalho, em interesses oportunistas para arrumar um novo projeto ou emprego (Boltanski e Chiapello, 2009, p. 126). Multiplicar conexões e ampliar redes se tornam questão de sobrevivência, e não de intercâmbio e pluralidade em prol de possíveis alianças, acordos e ação em conjunto: “a ampliação da rede é a própria vida, enquanto a sua não ampliação é a própria morte” (Boltanski e Chiapello, 2009, p. 143). Ser virtuoso passa a significar a capacidade de abrir mão de princípios morais para se ajustar, para se adaptar a um contexto e segurar uma vaga; de não ser fiel a si mesmo se isso for necessário para adaptar-se às pessoas que representam os melhores contatos para as melhores situações; de não ser crítico e de ser ambivalente (assumir uma postura agora, e, se for necessário, o contrário dela no momento seguinte).

23

O isolamento das pessoas, ao qual Arendt se referia ao tratar da cultura de massas, assume o formato de isolamento por falta de organizações coletivas para a ação no que diz respeito ao trabalho, tanto no sentido de perda de direitos legais quanto no de perda de força da representação sindical. A pessoa virtuosa nesse novo espírito do capitalismo “possui a habilidade para controlar a auto apresentação, chegando até à capacidade de ‘mentir sem hesitar’, desde que isso seja julgado necessário” (Boltanski e Chiapello, 2009, p. 146). Num mundo assim, em que cada um busca individualmente com todo tipo de estratégia o seu lugar ao sol, a dissociação de vínculos coletivos que motivem a ação comum em prol de objetivos compartilhados torna difícil a ação política das pessoas na condição de trabalhadores. Diferentemente da crítica que Arendt e Marcuse fazem em

seu tempo sobre a apatia política de uma sociedade satisfeita consigo mesma e com seu conforto, a realidade atual traz um outro problema, que vincula as condições do trabalho à disposição para a ação política: a luta pela sobrevivência se tornou muito mais cruel, demandando muito mais habilidades egoístas e competitivas do que antes, e possivelmente contribuindo para o enfraquecimento de potenciais mobilizações coletivas.

Apesar das transformações do capitalismo, do trabalho e da sociedade ao longo das décadas desde Maio de 1968, a unidimensionalidade identificada por Marcuse naquele momento continua a ser contemporânea, pois representa um divisor de águas em relação à noção de ideologia. No século XVIII, o Iluminismo significava o conjunto de ideias que guiam uma cultura, de modo que caberia aos ideólogos (os intelectuais) serem os educadores da humanidade, portanto “os especialistas em ideologia garantiriam o domínio da razão sobre todo o campo das crenças e do comportamento humanos” (Bauman, 2000, p. 115).

24

No século XIX, Marx e Engels afirmam que os ideólogos partiram do ponto errado ao visarem combater as falsas ideias para transformar a realidade, sendo necessário primeiro transformar o mundo material, lugar perverso de onde continuam a brotar falsas ideias, dentre as quais as que chamam “progresso” a exploração do homem pelo homem, e as que afirmam que a relação entre empresário e empregado ocorre a partir da “liberdade” de ambos. Em ambas as noções de ideologia, pensava-se de forma bidimensional que a razão é capaz de se opor ao real, e além disso, de transformá-lo. Assim, as noções clássicas de ideologia tinham por pressuposto que a lógica das coisas contradiz a lógica da razão, que a razão se opõe à natureza e à efetividade da realidade criada pelos homens, que está sempre aquém do que a razão exige. O princípio de que a razão se opõe à realidade e visa transformá-la, e de que

somente seja aceito aquilo que é capaz de ser justificado, constitui-se como “a exigência formal que fez dos intelectuais os protagonistas da civilização político-cultural, que vai do Iluminismo até Maio de 1968” (Perniola, 2011, p. 20).

A nossa condição contemporânea é marcada pela unidimensionalidade porque, diferentemente das épocas ideológicas, parece não haver mais a oposição entre o real e o que poderia ser ou deveria ser. Todos os modos de ver, todos os pontos de vista são considerados ideológicos, as ideologias se tornaram algo como “molduras cognitivas que permitem encaixar vários fragmentos da experiência humana num desenho reconhecível e que faz sentido” (Bauman, 2000, p. 123); configuram-se como padrões de estruturas prévias a partir das quais determinados grupos sociais interpretam, valoram e dão sentido aos acontecimentos. Mas o que é mais grave é que, na medida em que tudo se torna uma questão de interpretação, a condição contemporânea é marcada pela descrença de que preceitos ideológicos possam ser fundamento para alterar a realidade, o que nos lança numa época pós-ideológica, ou seja, em que as “sociedades [...] aparentemente não fariam mais apelos à reificação de metanarrativas teleológicas enquanto fundamento para processos de legitimação de estruturas de racionalização social” (Safatle, 2008, p. 11). Assim, na medida em que se perde a crença na possibilidade de se estabelecer metas que determinem um modo de ser racional para a organização social, tem-se por consequência a condição em que cada vez mais parece ser hegemônica a noção de que o mundo tal como é o único possível. O discurso que se torna cada vez mais hegemônico é que a vitória do capitalismo (só que agora em seu formato neoliberal) parece ser inquestionável, ou seja, reencontramos aqui a unidimensionalidade denunciada por Marcuse em 1968 e a apatia política identificada por Arendt nos anos 1950, mesmo que numa realidade histórico-econômico-social distinta, pois, se “a ideologia costumava colocar

a razão contra a natureza, [...] o discurso neoliberal desautoriza a razão naturalizando-a” (Bauman, 2000, p. 132).

Se a história não tem mais uma narrativa e um projeto, mas sim uma soma de belos golpes de mestre ou do acaso, tal “desnarrativização geral do mundo” (Han, 2017, pp. 44-45), no que diz respeito à relação entre condições de trabalho e disposição para a ação voltada a fins coletivos, se dá, por um lado, no crescimento e na agudização da insegurança generalizada, e, por outro, na completa indiferença e alívio daqueles que, em meio ao naufrágio geral, conseguiram um lugar no bote salva-vidas, mesmo que temporariamente. Não é à toa que se faz tanto uso da visibilidade midiática dos miseráveis, o que serve para compensar os efeitos revoltantes da incerteza e tornar tolerável a flexibilização sem limites, gerando até o sentimento de gratidão à sorte por não se estar naquela situação: “O paradoxo moral do capitalismo é [...] a suportabilidade do insuportável, o conforto na desertificação e a *highlife* na catástrofe permanente” (Sloterdijk, 2012, p. 431).

26

A insegurança geral nesse caso se refere ao nível de precarização das relações de trabalho, em que as pessoas gradativamente não têm mais condições de planejar uma vida, de contar com um nível de previsibilidade do futuro que lhes possibilite realizar projetos de longo prazo e alcançar metas pessoais que demandem estabilidade mínima quanto aos níveis mais básicos das necessidades e garantias vitais. Quando não se consegue mais vislumbrar um nível mínimo de controle sobre a própria vida privada, fica mais difícil a disponibilidade para engajamento em causas e mobilizações coletivas. A administração do que Bauman chama de “economia política da incerteza” cria meios mais sutis e baratos de controle social do que a polícia, a disciplina e a vigilância:

A economia política da incerteza é boa para os negócios. Ela torna supérfluos os pesados, desajeitados e caros instrumentos de disciplina, substituindo-os não tanto pelo autocontrole de objetos treinados e disciplinados, mas pela incapacidade dos indivíduos privatizados e inerentemente inseguros de agirem de modo concertado; incapacidade que se torna ainda mais profunda pela descrença deles de que qualquer ação desse tipo possa ser eficaz e de que as preocupações privadas possam ser refundidas em questões coletivas, quanto mais em projetos comuns de uma ordem de coisas alternativa (Bauman, 2000, p. 176).

O trabalho não se reduz à equivalência ao ciclo biológico sempre recorrente, somente como um meio de sobrevivência, como pensou Arendt. O trabalho é o que gera a segurança existencial que torna possível a disponibilidade de se exercer de fato a liberdade e a autonomia (Bauman, 2000, p. 182). A condição atual do trabalho flexível, por mais que possa às vezes cobrir (mal) os custos com a sobrevivência, não é capaz de gerar segurança suficiente para que os indivíduos se sintam mobilizados a resistir contra o progressivo definhamento do espaço público, em que dispositivos econômicos se tornam cada vez mais os definidores das decisões políticas, de modo que a coisa pública cada vez mais deixa de extrapolar a crua materialidade das ruas enquanto vias de passagem, a polícia como forma de violência controladora (e ainda mais violenta contra maiorias em países pobres e contra minorias em países ricos) e o judiciário como meio de garantir o cumprimento dos contratos.

Esse estado de coisas leva a um pensamento muito comum: se o mundo é desse jeito, o que resta é buscar estratégias para tirar o melhor proveito possível das coisas como elas são. Ou seja, essa é a formulação de um pensamento cínico, que expressa a falência da compreensão de que a razão seja capaz de constituir normatividades orientadas

por princípios de justiça, ou seja, a descrença de que se possa determinar a realidade a partir de “condições ideais reguladoras” (Safatle, 2008, p. 88).

No fim das contas, a condição de ser consciente e não fazer nada com isso, somado à posse de um trabalho, constitui o conceito de felicidade contemporânea para o cidadão médio esclarecido. Vivemos em um momento em que a crítica se tornou praticamente um estilo literário ou publicitário, quase como uma informação, mais ou menos dramatizada, com certa resignação que a faz se tornar somente uma constatação impotente, realista e conformada. O que resta de valor positivo é se manter apto para o trabalho, com uma amargura aparentemente sutil, uma depressão controlada e a disposição para encarar o que vier com “a perene disponibilidade a se tornar cúmplice de qualquer coisa por qualquer preço” (Perniola, 2010, p. 52). Contrariamente ao ímpeto do *agon* da ação, de aparecer e brilhar diante dos outros, o cínico de massa moderno prefere a discrição, passar despercebido, ser anônimo, “um associal integrado” (Sloterdijk, 2012, p. 33), que se identifica como membro de uma consciência conformada que a maioria supostamente tem: de que a vida é como é, e o que resta é dar um jeito de se acomodar nela da melhor forma possível – em vez de qualquer disposição e imperativo pela organização coletiva para transformações políticas.

Esse cenário aparentemente catastrófico já é anunciado há algumas décadas, e exige a reinterpretação da validade da hipótese de Arendt quanto ao caráter de apatia política dos Estados de bem-estar: atualmente o agravante da situação não é mais a figura do Estado Providência, que gradativamente aprofunda a sua crise, com o aumento da aplicação da doutrina neoliberal de diminuição radical do Estado, em que os indivíduos (teoricamente) possam, cada um por si, ter a liberdade de buscar sua felicidade e realização de seus fins com seus próprios meios. Hoje em dia, o que

representa a maior ameaça para a morte da política é, por um lado, a completa falta de garantias e seguranças da maioria da população mundial para planejar o dia de amanhã, e a naturalização de que o mundo é um lugar instável e que é virtuoso aquele que mais sabe se adaptar a essa flexibilidade sem fim e imprevisível. Por outro lado, a decadência dos partidos social-democratas mundo afora, ao lado do avanço da preferência popular por políticos de extrema direita, é um alerta à gradativa desilusão quanto aos meios políticos tradicionais de se lidar com a coisa pública e com as necessidades coletivas, em prol de meios “mais fáceis” e diretos de “resolver” problemas cuja superfície pode ser denominada de desordem social ou moral, corrupção e falta de segurança pública. Esse meio mais fácil é em geral a violência crua, uma vez que a crescente descrença na capacidade de agir democraticamente talvez constitua a “atual glorificação da violência” (Arendt, 1973a, p. 153) como forma de resolver as coisas.

29

Quando se pensa que em poucos anos, por conta da tecnologia, mecanização e inteligência artificial, uma porcentagem enorme dos atuais postos de trabalho não exigirá mais atividade humana, temos a evidência de que grande parte da população mundial não terá emprego – ao menos não nos formatos ainda praticados hoje. Isso na prática significa que boa parte da humanidade não será necessária para o crescimento do capital, que gradativamente se torna independente dos setores produtivos que geram emprego, e que cresce a partir do mercado financeiro e da expansão da venda de serviços antes oferecidos pelo Estado (saúde, educação, previdência, segurança etc.). Parece impossível pensar que esse cenário se refira somente a uma questão social e não política, pois o que temos pela frente é que pensar em que nível, a partir da tomada de iniciativa e de associação da própria sociedade civil, é possível ainda agir politicamente para tornar esse cenário menos sombrio. E uma das

primeiras questões que terão que ser encaradas é o próprio conceito de trabalho assalariado, que em pouco tempo não será mais viável para garantir sequer a existência biológica de bilhões de pessoas – o que se dirá da existência política?

Marlon Tomazella

Mestre e doutor em filosofia pela UERJ. Professor do Instituto Federal do Rio de Janeiro, campus Nilópolis.

Bibliografia

- AGAMBEN, Giorgio. 2010. *Homo Sacer: o poder soberano e a vida nua*. Tradução de Henrique Burigo. Belo Horizonte: Editora UFMG.
- ARENDT, Hannah. 1973a. Desobediência civil. In: ARENDT, Hannah. *Crises da República*. Tradução de José Volkmann. São Paulo: Perspectiva. pp. 49-90.
- ARENDT, Hannah. 1973b. Da Violência. In: ARENDT, Hannah. *Crises da República*. Tradução de José Volkmann. São Paulo: Perspectiva. pp. 91-156.
- ARENDT, Hannah. 1990. *On Revolution*. New York: Penguin Books.
- ARENDT, Hannah. 1998. *The Human Condition*. Chicago: The University of Chicago Press.
- ARENDT, Hannah. 2007a. Que é liberdade? In: ARENDT, Hannah. *Entre o passado e o futuro*. Tradução de Mauro Barbosa. 6. ed. São Paulo: Perspectiva. pp. 188-220.
- ARENDT, Hannah. 2007b. Que é autoridade? In: ARENDT, Hannah. *Entre o passado e o futuro*. Tradução de Mauro Barbosa. 6. ed. São Paulo: Perspectiva. pp. 127-186.
- ARENDT, Hannah. 2012. *As Origens do Totalitarismo*. Tradução de Roberto Raposo. São Paulo: Companhia das Letras.
- ARENDT, Hannah. 2016a. A tradição do pensamento político. In: ARENDT, Hannah. *A promessa da política*. Tradução de Pedro Jorgensen Jr. 6. ed. Rio de Janeiro: Difel. pp. 85-109.
- ARENDT, Hannah. 2016b. Sócrates. In: ARENDT, Hannah. *A promessa da política*. Tradução de Pedro Jorgensen Jr. 6. ed. Rio de Janeiro: Difel. pp. 45-84.
- ARISTÓTELES. 1959. *Politics*. Tradução de H. Hackham. Cambridge: Harvard University Press.
- BAUMAN, Zygmunt. 2000. *Em busca da política*. Tradução de Marcus Penchel. Rio de Janeiro: Zahar.
- BOLTANSKI, Luc; CHIAPELLO, Ève. 2009. *O novo espírito do capitalismo*. Tradução de Ivone C. Benecetti. São Paulo: Martins Fontes.

- CANOVAN, Margaret. 1978. The contradictions of Hannah Arendt's Political Thought. *Political Theory*, v. 1, n. 6, pp. 5-26.
- CANOVAN, Margaret. 1992. *Hannah Arendt: A Reinterpretation of her Political Thought*. Glasgow: Cambridge University Press. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/190883>. Acesso em: 13 mar. 2024.
- FRATESCHI, Yara Adario. 2007. Participação e liberdade política em Hannah Arendt. *Cadernos de Filosofia Alemã*, n. 10, pp. 83-100. Disponível em: <https://doi.org/10.11606/issn.2318-9800.v0i10p83-100>
- HABERMAS, Jürgen. 1980. O conceito de poder de Hannah Arendt. In: FREITAG, Barbara; ROUANET, Sergio Paulo. (org.). *Habermas: Sociologia*. São Paulo: Ática. pp. 100-118.
- HABERMAS, Jürgen. 2003. *Direito e Democracia: entre facticidade e validade*. Tradução de Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro.
- HAN, Byung-Chul. 2017. *Sociedade do cansaço*. Tradução de Enio Paulo Giachini. Petrópolis: Vozes.
- LOCKE, John. 1952. *The Second Treatise of Government*. New York: The Liberal Arts Press.
- MARCUSE, Herbert. 2015. *O homem unidimensional*. Tradução de Robespierre de Oliveria, Deborah Christina Antunes e Rafael Cordeiro. São Paulo: Edipro.
- MARX, Karl. 1968. *Das Kapital (Band I)*. Berlin: Dietz Verlag.
- PERNIOLA, Mario. 2010. *Desgostos: novas tendências estéticas*. Tradução de Davi Pessoa Carneiro. Florianópolis: Editora UFSC.
- PERNIOLA, Mario. 2011. *Ligação direta: estética e política*. Tradução de Davi Pessoa Carneiro. Florianópolis: Editora UFSC.
- PITKIN, Hanna Fenichel. 1998. *The Attack of the Blob: Hannah Arendt's Concept of the Social*. Chicago: The University of Chicago Press.
- SAFATLE, Vladimir. 2008. *Cinismo e falência da crítica*. São Paulo: Boitempo.
- SLOTERDIJK, Peter. 2012. *Crítica da Razão Cínica*. Tradução de Marco Casanova, Paulo Soethe, Pedro Costa Rego, Maurício Mendonça Cardozo e Ricardo Hiendlmayer. 2. ed. São Paulo: Estação Liberdade.
- SLOTERDIJK, Peter. 2016. *O desprezo das massas: ensaio sobre lutas culturais na sociedade moderna*. Tradução de Cláudia Cavalcanti. 2. ed. São Paulo: Estação Liberdade.
- THAA, Winfried. 1999. Die notwendige Partikularität des Politischen: Über Hannah Arendts republikanische Perspektive auf Politik und Weltgesellschaft. *Zeitschrift Für Politik*, v. 46, n. 4, pp. 404-423. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/24228018>. Acesso em: 13 mar. 2024.
- WELLMER, Albrecht. 1999. Hannah Arendt On Revolution. *Revue Internationale de Philosophie*, v. 53, n. 208(2), pp. 207-222. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/2395552>. Acesso em: 13 mar. 2024.

A RELAÇÃO ENTRE O PAPEL DO TRABALHO E A CRESCENTE PERDA DE CONDIÇÕES DE AÇÃO POLÍTICA NOS ESTADOS NEOLIBERAIS CONTEMPORÂNEOS

MARLON TOMAZELLA

Resumo: Este artigo se propõe a pensar sobre a relação entre a atividade do trabalho e a da ação política na fundação e desenvolvimento do Estado moderno e em seus desdobramentos nas sociedades neoliberais contemporâneas. Partindo da noção de liberdade política em Hannah Arendt, e de sua crítica ao caráter negativo da liberdade no Estado de bem-estar social, identifico limites e contribuições ainda atuais de seu pensamento. Em seguida, a partir de referências contemporâneas do pensamento político e social, trato da condição de ação política no contexto do capitalismo avançado, em que a perda da liberdade – que Hannah Arendt considerava uma liberdade meramente negativa – gradativamente limita ou mesmo impede a ação política dos cidadãos, mantendo-os atrelados principalmente a atividades e interesses vinculados à sobrevivência biológica, e desvinculados de compromissos éticos com o bem comum.

Palavras-chave: Ação Política; Trabalho; Liberdade; Cinismo.

THE RELATION BETWEEN THE ROLE OF LABOR AND THE INCREASING LOSS OF CONDITIONS FOR POLITICAL ACTION IN CONTEMPORARY NEOLIBERAL STATES

Abstract: *This study aims to think about the relation between the role of labor and political action in the foundation of modern States and its repercussion in contemporary neoliberal societies. Based on Hannah Arendt's notion of political freedom and her criticism of the negative feature of freedom in the Welfare State, I identify the limits and still current contributions of her thought. Subsequently, according to contemporary references on political and social thought, I set out to investigate the conditions of political action in the context of advanced capitalism, in which the loss of freedom – which*

Hannah Arendt considered “negative” – gradually reduces or even prevents citizens’ political action, keeping them first and foremost connected to biological survival activities and interests, as wells as unable of ethical commitments with the common good.

Keywords: *Political Action; Labour, Freedom; Cinicism.*

Recebido: 17/06/2020

Aprovado: 19/02/2024



MERITOCRACIA, SEUS SENTIDOS E CRÍTICA A PARTIR DA ESTRUTURA DO TRABALHO

Thiago Aguiar Simim*

**Doutor em Sociologia pela Goethe-Universität Frankfurt am Main e professor-adjunto de Sociopolítica do Departamento de Administração Pública da Universidade Federal de Lavras (UFLA). Lavras, Minas Gerais, Brasil.*

E-mail: thiagosimim@gmail.com

Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-2877-8477>

<http://dx.doi.org/10.1590/0102-001033ta/121>

Introdução

A relação entre o discurso meritocrático e o aparato ideológico neoliberal soa, para boa parte da teoria política e social contemporânea crítica ao neoliberalismo (Dardot e Laval, 2022), como óbvia, enquanto alguns, em geral defensores dos “princípios modernos” – como boa parte da teoria da justiça contemporânea – enxergam essa relação como problemática, como distorção do “verdadeiro” princípio do mérito pelo neoliberalismo. Com isso, boa parte das análises sobre o “princípio do mérito” se resume a enxergá-lo em sua conformação atual ora como advindo diretamente da modernidade, ora como consequência lógica da ideologia neoliberal, em formas de aprofundamento do individualismo, apagamento da dimensão social, responsabilização individual, flexibilização das relações laborais, bem como na formação de determinada subjetividade neoliberal. O objetivo deste trabalho é propor outra abordagem crítica que se baseia no significado do discurso meritocrático para a estruturação do trabalho, ou seja, que tem o

modo de organização do trabalho nos contextos capitalistas como ponto de partida e não como consequência das ideias neoliberais.

Os caminhos da crítica à meritocracia

A crítica à meritocracia é apresentada de diferentes modos, desde uma crítica que almeja realizar o sentido justo de mérito, afastando aplicações errôneas desse princípio – que, portanto, concordam com a meritocracia, desde que corretamente interpretada – até uma crítica direta à meritocracia enquanto ideologia. Entre os primeiros, aqueles que visam reformar o sentido de mérito, se destacam sobretudo autores da teoria da justiça¹ ou entusiastas da modernidade ocidental.² O “princípio do mérito” é em geral identificado como um princípio próprio das revoluções burguesas e que deriva, de maneira quase lógica para essas teorias, dos princípios de liberdade individual e igualdade formal. Segundo Habermas, o princípio do mérito na concepção burguesa significa que “as compensações sociais devem ser distribuídas na medida dos desempenhos individuais: a distribuição das gratificações deve retratar o padrão dos diferenciais de desempenho de cada um, de maneira isomorfa” (Habermas, 1973, p. 113, tradução nossa).³ Além de Habermas, outros autores da filosofia social e política do século XX, em especial aqueles que trabalham com teoria da justiça, tratam do “mérito” a partir desse mesmo horizonte da modernidade. Ou seja, mérito seria a forma justa de regular a distribuição de bens independentemente de qualquer característica ascriptiva – raça, etnia, gênero, origem, idade – e assim, fixar

2

¹ Para o debate sobre mérito na teoria da justiça contemporânea, cf. Miller, 2003; Rawls, 1999; Sandel, 2021.

² O trabalho de Habermas (1973) é um dos principais exemplos aqui, como detalharei melhor posteriormente.

³ No original: “[...] soziale Entschädigungen nach Maßgabe individueller Leistungen verteilt werden [sollen]: die Verteilung der Gratifikationen soll das Muster der Leistungsdifferenziale aller Einzelnen isomorph abbilden”.

as desigualdades socioeconômicas legítimas.⁴ Para o liberalismo igualitário de Rawls (1999), por exemplo, o “mérito” deve ser entendido como justo apenas quando apresenta a noção de esforço individual como padrão. De forma semelhante, David Miller (2003), mesmo se opondo tanto a libertários quanto a liberais igualitários, intenta uma defesa qualificada da noção de meritocracia enquanto “merecimento” (*desert*), ou seja, na distância entre o ponto de partida e o ponto de chegada de cada indivíduo, tendo em vista que os seres humanos nascem em diferentes contextos e apresentam diferentes capacidades e talentos. Em comum entre esses autores, tem-se o entendimento do princípio do mérito como um princípio de justiça que precisa ser corretamente interpretado e aplicado, afastando-se os equívocos e a instrumentalização desse princípio no atual contexto. Não se trata aqui, portanto, de uma “crítica” no sentido próprio, que reflita sobre o contexto de emergência, sobre as condições objetivas, sobre a função ideológica, o uso real ou legitimidade desse princípio, mas somente reivindica a sua correção, seu ajuste e efetivação.

3

Há, por outro lado, aquelas críticas que enfrentam a própria legitimidade do princípio do mérito e que apontam para seu vínculo estreito com o modo de produção capitalista. Essas são as críticas que denunciam o caráter ideológico do princípio do mérito e que podem se resumir a três tipos (Simim, 2023): (i) a de sua ineficácia fática; (ii) a crítica aos fundamentos, tendo em vista a impossibilidade real de mensuração justa do mérito; e (iii) aquela que aponta a incoerência ou contradição nos critérios avaliativos do desempenho. As duas primeiras posições podem ser vistas como negação categórica da “justiça do mérito”.

Em primeiro lugar, em vez de se realizar na modernidade, (i) o discurso meritocrático tem se prestado justamente

⁴ Cf. Dubet, 2014 sobre a ideia de desigualdades justas/legítimas e igualdades injustas.

a perpetuar desigualdades sociais baseadas no privilégio, conforme essa primeira perspectiva. A sociologia das elites de Hartmann (2002) é um dos principais exemplos de pesquisa sobre o caráter ideológico do mérito no ocultamento das “relações sociais reais de poder” (2002, p. 150),⁵ dos verdadeiros mecanismos de distribuição de bens.⁶ O estudo das elites marca também boa parte das publicações acerca do “mito da meritocracia”, em especial na análise de sistemas de ensino e das estruturas de classe nos Estados Unidos (Frank, 2016; McNamee e Miller, 2009). A percepção da reprodução dos privilégios na dimensão fática constitui o núcleo dessa crítica, que encontra apoio também na economia crítica do capitalismo, como a de Piketty (2014), a qual demonstra a manutenção do poder econômico nas mãos dos mesmos grupos sociais ao longo do tempo, bem como o aumento da concentração de renda e da desigualdade socioeconômica. Nesse cenário, a justiça do mérito só poderia ser vista como uma ideologia que se afasta da realidade fática.

4

A segunda modalidade de crítica categórica à meritocracia não se baseia na distância entre esse princípio e a realidade fática, mas sim na (ii) impossibilidade de mensuração e comparação “justa” entre os distintos trabalhos concretos em uma divisão do trabalho complexa. Somente por meio da equivalência quantitativa entre trabalhos qualitativamente distintos, ou seja, a partir da forma-mercadoria, do valor que pressupõe a mediação do mercado capitalista, é que a mensuração do desempenho de cada trabalho se torna possível. Trata-se aqui de uma crítica de inspiração marxista às “abstrações reais” (Kreckel, 2004) e à construção da justiça a partir do princípio de equivalência.⁷ A partir

⁵ Tradução livre de “*realen gesellschaftlichen Machtverhältnisse*”.

⁶ Para uma crítica da ideia meritocrática a partir da sociologia das elites, cf. o trabalho conjunto organizado por Maciel, 2022.

⁷ Sobre a temática da “justiça” em Marx e o sentido da “equivalência”, cf. Demirovi, 2017; Sartori, 2017.

da análise marxiana das manifestações ideológicas do capital (Marx, 2011), esse mecanismo da troca “justa” mascara justamente uma relação de exploração na compra e venda da força de trabalho. Portanto, a justiça na sociedade civil burguesa, a exemplo da justiça do mérito, não se distanciaria da sua função fática, como a primeira modalidade de crítica à meritocracia assevera, mas justamente realizaria sua função prioritariamente ideológica. De maneira semelhante, mas com base em um diagnóstico histórico das relações de produção, Offe (1970) entende que o desempenho individual não seria passível de comparação e mensuração em uma estrutura do trabalho “de funções descontínuas”⁸ (Offe, 1970, p. 25, tradução nossa), presente nas sociedades de capitalismo tardio, em razão do aprofundamento da especialização. Para ele, nessa estrutura tornou-se inviável que a distribuição de status e bens se dê com base em normas técnicas e regulatórias, de tal modo que são introduzidas cada vez mais “orientações extrafuncionais”⁹ (1970, p. 30, tradução nossa), as quais teriam uma função eminentemente ideológica, pois serviriam para a legitimação de desigualdades.

A obra de Offe contém igualmente um terceiro tipo de (iii) crítica ao mérito a partir da análise de um ou mais critérios de avaliação. Nesse caso, a crítica não se opõe categoricamente à concepção de mérito, mas à prevalência, ao esquecimento ou às contradições presentes entre seus padrões.¹⁰ Em geral, como aparece também na análise de Offe (1970), a tendência ideológica da justiça meritocrática aparece sobretudo na recompensa econômica e social da

⁸ No original: “*aufgaben-diskontinuierlich*”.

⁹ No original: “*extrafunktionelle Orientierungen*”.

¹⁰ São diversas as formas de se avaliar o desempenho individual, como o tipo e duração da qualificação ou formação, a relevância social do trabalho, a importância econômica do produto do trabalho, a responsabilidade individual pelo risco e a envergadura do risco, bem como o grau de dificuldade, o esforço empregado, o desgaste corporal ou o tempo de trabalho necessário. Cf. Simim, 2023; Offe, 1970; Voswinkel e Kocyba, 2008.

6

qualificação formal, mesmo que desvinculada da contribuição ao trabalho de fato. Bourdieu (2011) é quem demonstrou o poder simbólico da qualificação e sobretudo do diploma, da certificação formal (Bourdieu e Boltanski, 1981) como uma espécie de capital fundamental na reprodução de distintos “meios sociais” na conformação da dominação de classe, e não como uma simples forma técnica e neutra de aferir conhecimento (Souza, 2012). Sua crítica à meritocracia se concentra em especial no significado ideológico da “qualificação”, o que marca também a análise de autores como Berger (2001) e Kreckel (2004). Para este último autor, o discurso meritocrático assume um acoplamento entre “três padrões de avaliação abstratos: o diploma, o nível profissional e a remuneração” (2004, p. 97, tradução nossa),¹¹ os quais comporiam uma “tríade meritocrática” (2004, p. 106, tradução nossa)¹² que se fundamenta nas pretensões socialmente legitimadas de ascensão social com ajuda da qualificação formal. Sua função ideológica se manifesta na hierarquização da sociedade a partir de um critério externo ao desempenho no trabalho, contribuindo para a verticalização ainda maior das desigualdades sociais. Para Offe, a prevalência do critério da “formação” não seria o problema central, mas sim a contradição permanente entre os diferentes elementos internos da concepção de mérito, pois os critérios de esforço (*input*) não estão vinculados aos de resultado (*output*), sobretudo quando a natureza do resultado dos trabalhos não é semelhante. Isso resulta, para ele, em um “dualismo insolúvel” (Offe, 1970, p. 47, tradução nossa),¹³ uma contradição no interior do princípio do mérito. O caráter ideológico nessa terceira modalidade de crítica é entendido, nesse caso, a partir da reflexão analítica sobre os elementos que compõem o “mérito”.

¹¹ No original: “*drei abstrakte Bewertungsmaßstäbe: Bildungsabschluß, beruflicher Rang und Geldeinkommen*”.

¹² No original: “*meritokratische Triade*”.

¹³ No original: “*unausgetragenen Dualismus*”.

Na minha opinião, essas três modalidades de crítica ao mérito estão corretas de diferentes modos. De fato, (i) a meritocracia não rege as relações reais de distribuição de bens, ela (ii) não é capaz de quantificar ou comparar diferentes trabalhos de maneira justa e (iii) alguns de seus critérios de avaliação são superestimados, alguns são subestimados e eles entram em contradições internas. Apesar de concordar com a relevância dessas perspectivas na crítica à ideia meritocrática, eu defenderia aqui que tal tarefa – a da crítica – é mais exitosa se seu foco na concepção meritocrática estiver ajustado a uma análise sociológica e histórica recente das formas de trabalho no capitalismo. Em primeiro lugar, porque a concepção normativa de meritocracia está diretamente relacionada ao mundo do trabalho, de tal modo que a sua crítica não pode abdicar da análise dessas estruturas. A análise de Offe caminha nesse mesmo sentido, contudo apresenta, na minha opinião, um quadro incompleto, além de estar em parte desatualizado, já que data de 1967 (Offe, 1970). Do mesmo modo, o estudo das conformações das classes sociais, fundamentais para as análises sobre o papel da “qualificação formal” para a meritocracia (Berger, 2001; Bourdieu, 2011; Kreckel, 2004), depende também, para além de aspectos socioculturais, da compreensão da organização do trabalho em determinada sociedade. Pesquisar a estrutura do trabalho é importante, em segundo lugar, porque somente a remissão vaga do “mérito” ao funcionamento do capitalismo, à modernidade ou sua dedução direta a partir da ideologia neoliberal não são capazes de explicar a emergência e o agravamento desse discurso em especial nas últimas décadas do século passado.

Com isso, algumas fragilidades da crítica à meritocracia¹⁴ poderiam ser afastadas, além de permitir a clareza sobre os

¹⁴ As contra-argumentações vão em geral no sentido de apontar o caráter normativo, e não fático, do princípio do mérito, comparando-o aos princípios modernos da igualdade formal e liberdade individual. Dessa perspectiva, sua não

termos, as transformações conceituais e a utilização do princípio do mérito nas diferentes dinâmicas e momentos do capitalismo. Em parte, o neoliberalismo parece contribuir, de fato, para o aprofundamento do discurso meritocrático e para o destaque de alguns de seus elementos, mas ele não pode ser visto, na minha opinião, como o principal impulsionador dessa profusão do discurso meritocrático nas últimas décadas do século XX. Muito antes, o encontro entre meritocracia e neoliberalismo, de suas “afinidades eletivas”¹⁵ com o capitalismo, tem como ensejo as transformações no modo de produção e a sua estruturação do trabalho.

Dois momentos do mérito: o combate aos privilégios e a performance individual

Apesar de a história do princípio do mérito se iniciar, segundo os autores que defendem um conceito moderno de “princípio do mérito” ou “meritocracia”¹⁶, no mais tardar no século XVIII,¹⁷ os estudos em torno desse preceito, enquanto norma de justiça ou princípio social norteador, surgem somente no final da década de 1950 (Young, 1958/1994) e se propagam sobretudo a partir da década de 1970.¹⁸

É claro que o uso vulgar da palavra “mérito” existe há muito mais tempo para denotar uma “contribuição notável”,

realização, seu déficit de objetividade, suas disputas em torno do peso dos critérios, entre outras questões, se tornam esperadas, como qualquer imperfeição ou abertura semântica presente nos outros princípios modernos.

¹⁵ Uso aqui o conceito de “afinidades eletivas” no sentido weberiano. Cf. Löwy, 2010.

¹⁶ Empleo os termos “princípio do mérito” e “meritocracia” de forma parcialmente indiscriminada neste texto por entender que suas possibilidades de diferenças conceituais não são relevantes a ponto de se falar de um sem se falar de outro.

¹⁷ Bobbio, Matteucci e Pasquino (1993) comentam, por exemplo, a existência da ideia meritocrática na Declaração de 1789: “[...] a meritocracia se ajusta ao ideal de igualdade de possibilidades, que já constava no art. 6º da Declaração dos direitos do homem e do cidadão, de 1789, pelo qual os cidadãos ‘[...] podem ser igualmente admitidos a todas as dignidades, postos e empregos públicos, segundo sua capacidade e sem outra distinção que a de suas virtudes e inteligência’” (1993, p. 747).

¹⁸ Sobre esses estudos e os motivos históricos presentes neles, cf. Simim, 2019.

um “merecimento” ou algo nesse sentido, mas sem que disso se tire qualquer conclusão acerca de um princípio de justiça que regule a distribuição material e moral, e legitime as desigualdades sociais com base no merecimento individual. Do mesmo modo, o discurso meritocrático se vale, em diferentes contextos, de uma ideia anterior fundamental – presente em uma espécie de “mérito eterno” que se esforça em identificar a meritocracia, inclusive no texto bíblico¹⁹ – da crítica à apropriação injusta, como o próprio roubo, o privilégio, a fraude, a “mamata” etc., sem que isso, contudo, defina o conceito de meritocracia por inteiro. Noções favoráveis ou contrárias ao mérito são atribuídas também a diversos autores desde o século XVIII, passando pelo liberalismo; por Marx, em sua crítica à noção de justiça da sociedade burguesa em *Crítica do programa de Gotha* (2012); e pela sociologia weberiana, especialmente em *Economia e Sociedade* (2012).

Apesar de o conceito de “mérito”, conforme princípio norteador da modernidade capitalista, emergir na segunda metade do século XX, essas concepções modernas de igualdade, justiça, liberdade, indivíduo e propriedade privada são tomadas e agregadas em seu conceito e podem ter alguma importância na compreensão do emaranhado de sentidos que o termo “meritocracia” evoca e na confusão quase intencional que os usos desse conceito atualmente

9

¹⁹ Cf. Voswinkel e Kocyba (2008) mencionando o uso do evangelho de Mateus, capítulo 20, versículos 8-14, que reproduz na sequência como uma forma de crítica meritocrática: “Ao cair da tarde, o dono da vinha disse a seu administrador: ‘Chame os trabalhadores e pague-lhes o salário, começando com os últimos contratados e terminando nos primeiros’. Vieram os trabalhadores contratados por volta das cinco horas da tarde, e cada um recebeu um denário. Quando vieram os que tinham sido contratados primeiro, esperavam receber mais. Mas cada um deles também recebeu um denário. Quando o receberam, começaram a se queixar do proprietário da vinha, dizendo-lhe: ‘Estes homens contratados por último trabalharam apenas uma hora, e o senhor os igualou a nós, que suportamos o peso do trabalho e o calor do dia’. Mas ele respondeu a um deles: ‘Amigo, não estou sendo injusto com você. Você não concordou em trabalhar por um denário? Receba o que é seu e vá. Eu quero dar ao que foi contratado por último o mesmo que lhe dei’” (2008).

provocam. Nesse sentido, pretendo tratar do conteúdo semântico e normativo de dimensões distintas do mérito em relação a contextos históricos com diferentes formas de estruturação do trabalho.

Ignorando a ideia de uma “meritocracia eterna”, que se esforça em enxergar o princípio do mérito em toda a história da humanidade, o mérito só pode de fato ser tratado pela filosofia social e política enquanto um “princípio” a partir do horizonte da modernidade (Honneth, 2011). Se aceitarmos o argumento de que o conceito de mérito, que é enunciado, na verdade, na segunda metade do século XX, tem uma pré-história – já na modernidade – que o integra semanticamente, então essa reconstrução teria, na minha opinião, pelo menos três estações distintas.

10 Para diferenciar melhor o primeiro e o segundo momento, aproveito aqui as contribuições do trabalho histórico de Nina Verheyen (2014, 2018). Ela critica a tese de que a noção de mérito individual, como correspondência entre o trabalho de um indivíduo e a retribuição social – em forma tanto material, como moral –, seria própria das revoluções modernas e do *ethos* burguês. Essa seria, na verdade, uma confusão presente nos autores do “mérito moderno”. Para ela, a valorização da performance individual marca um momento posterior, datado do *fin de siècle*, do período da industrialização em massa na passagem para os anos 1900 (Verheyen, 2014). O mérito, enquanto performance individual, seria dependente de uma visão de mundo própria desse momento, por um lado com o surgimento de uma “nova imagem de ser humano”, como bem descreveu Sombart (1913/2003) na época; e, por outro lado, com o desenvolvimento e aplicação de “operações quantificadoras”, como na invenção do primeiro teste de inteligência de crianças em 1904 e, em poucos anos, a criação do teste de quociente de inteligência (QI) em 1911 (Verheyen, 2014, p. 51). Tais operações quantificadoras se difundem não

somente sobre as tentativas de mensurabilidade cognitiva, mas em diversos aspectos que Verheyen analisa nos âmbitos da ciência, do direito, da política e da economia. Trata-se de uma nova mentalidade a partir da racionalização de diversos âmbitos da vida social.

Algumas esferas foram, para ela, carreadoras dessas transformações, como a educação – não somente os testes de inteligência, mas os exames de admissão em instituições de ensino de elite e seu sistema de pontuação são dados desse mesmo período –, os esportes – seja na criação de novas modalidades, seja na modernização e racionalização daqueles esportes que já existiam – e, não por último, a esfera do trabalho – que inova sua organização a partir de um sistema de padronização da atividade laboral, a qual leva às últimas consequências a administração científica – como sugere o famoso livro de Frederick Taylor (2022) – e mecanizada do trabalho, que permitiria controlar as mais diversas variáveis em prol da produtividade e do aproveitamento máximo dos operários. Se, por um lado, isso significava a possibilidade de uniformização, por outro lado, os trabalhadores poderiam passar a receber individualmente e de forma estritamente calculada, “justa”, a partir da contabilidade de horas trabalhadas. Isso foi possível na medida em que as formas de trabalho tayloristas tentavam reduzir os trabalhadores a anexos da máquina, fragmentando ao máximo o processo produtivo em pequenas funções repetitivas, tornando a influência da ação do trabalhador, como explica Offe, apenas “preventiva” (1970, p. 150), ou seja, sem a possibilidade de interferir ativamente no processo de trabalho e sem a necessidade de qualificação. Isso torna a proporção entre horas trabalhadas e produção praticamente invariável dentro de um determinado estágio das forças produtivas.

Antes disso, o mérito não poderia ser pensado, conforme trata boa parte das teorias sociais e políticas mencionadas, como gratificação social em razão da contribuição individual.

O princípio do mérito moderno, que advém supostamente das revoluções burguesas, pode ser entendido no máximo como (i) *combate à estrutura de privilégios*, como enfrentamento das estruturas econômica, social e política estamentais, que impediam a burguesia de colher os “próprios” frutos de sua atividade, seus resultados. Esse primeiro momento da ideia de mérito, ainda não nomeada enquanto tal, tinha, portanto, um sentido revolucionário e se confunde, de fato, com a noção de igualdade formal, com o desacoplamento entre status social e status jurídico igualitário (Honneth, 1994), mas não tem o sentido de retribuição direta a um desempenho individual e muito menos de recompensar o “esforço”. Tampouco a estrutura do trabalho, entre outras relações sociais, poderia ser vista de forma generalizada da perspectiva da performance do indivíduo, a exemplo da organização dos processos de produção anteriores à segunda revolução industrial – ou seja, anteriores às esteiras de produção e montagem –, como nas produções artesanais e nas modalidades de manufatura, ainda utilizadas em larga escala, bem como nas primeiras indústrias, que preservavam, de diferentes maneiras, algum grau de autonomia dos trabalhadores, do mesmo modo que reforçavam ainda mais a cooperação e a dimensão coletiva no processo produtivo. Desse modo, o combate a privilégios não significa, em um primeiro momento, o pagamento imediato pelo “merecimento” individual, mas sim a legitimação da livre contratação e da livre circulação de mercadorias e do capital, bem como do direito de propriedade privada, com todas as suas consequências. Não estava em jogo, nesse primeiro momento, se o burguês – já que o combate ao privilégio tem, como figura central, o burguês e não o trabalhador – individualmente merece ou não aquilo que ele recebe ou suas capacidades, talentos e contribuições para a sociedade.

O mérito como (ii) *performance individual* – agora sim do trabalhador e não exatamente com base nos “frutos”

diretos do trabalho, mas na contabilização do esforço –, esse “pensamento quantificador do mérito” marca, portanto, uma nova forma de pensar a justiça, uma “nova compreensão, tecno-mecânica e individualista de mérito” (Verheyen, 2018, p. 138, tradução nossa),²⁰ que tem surgimento histórico bem posterior à revolução burguesa. A mensuração individual, que serve para a autorreprodução e aprimoramento dos esportes²¹, tem, na educação, o objetivo de distribuir as chances de acesso e serve, no trabalho, como uma maneira de intensificar a produção. Para Verheyen, esse segundo momento, portanto, é marcado pela predominância da “lógica da concorrência” (Verheyen, 2014, p. 53), que já era própria do funcionamento do capital, mas, nesse momento, se expande para – ou coloniza, como alguns preferem – novos âmbitos da vida social e se individualiza uma vez mais.

A noção de mérito hoje em dia está bem próxima dessa concepção – racionalização, eficiência econômica etc. – e, por isso, Verheyen diz que é nesse momento, na passagem para os anos 1900, que ocorre “a invenção do mérito” (Verheyen, 2018). De fato, as características atuais da ideia meritocrática podem ser remetidas a esse momento histórico, contudo há transformações substanciais ocorridas em especial no modo de produção, que marcam novos sentidos de “mérito” hoje, os quais normalmente são atribuídos à noção de meritocracia neoliberal e que marcariam um terceiro momento histórico no centro do capitalismo. Esse terceiro momento, pós-1970, pode ser chamado, na minha visão, de (iii) *mérito dos resultados*, como explicarei melhor abaixo.

13

²⁰ No original: “[...] *neue, mechanisch-technische individualistische Verständnis von Leistung*”.

²¹ O imaginário meritocrático é claramente muito próximo desse modelo de performance nos esportes, como se a sociedade fosse um jogo com regras claras e juízes imparciais, que, salvo grandes injustiças ou poucos acasos, premiará aquele que é melhor e/ou mais disciplinado.

O “mérito dos resultados” e o capitalismo pós-1970

Antes de ser neoliberal, a camada de sentido de mérito atual presente nas sociedades centrais do capitalismo é, sobretudo, pós-1970, pois “pós-industrial” (Bell, 1973; Touraine, 1971) – com todas as conseqüências desse momento, como o pós-taylorfordismo, como produção toyotista (Antunes, 2018), como a “sociedade do conhecimento” (Bell, 1973) e seu “capital humano” (Gorz, 2010), como a “sociedade terciária” ou a “sociedade de serviços” (Bahl, 2014), além de ser financeirizada e ter um modo de acumulação flexível (Harvey, 1998, 2008). Como analiso em outro texto (Simim, 2019), não é sem motivo que o conceito de meritocracia se difunda de fato justamente nesse momento de erosão da sociedade industrial e de transição para um novo modelo de acumulação nos países centrais, apesar de diversas de suas características já estarem presentes em sociedades periféricas.

14 Alguns estudos das sociologias industrial e do trabalho – dentro de um contexto europeu, especialmente na Alemanha e na França – vão tratar das conseqüências normativas desse novo modo de produção. Para além de toda a sociologia do trabalho francesa pós-industrial (Festi, 2023), surgem diversos estudos na sociologia alemã sobre a transformação no sentido de mérito voltado para os resultados (Dröge *et al.*, 2008; Kratzer *et al.*, 2019; Menz, 2009; Neckel, 2001; Voswinkel e Kocyba, 2008). A crítica central desses autores pode ser resumida na noção de “finalização” do desempenho, ou seja, de que o mérito deixa de ser visto como um determinado dispêndio de tempo e energia – ou seja, de “esforço individual” que se pode fixar sobretudo por meio da qualificação e do tempo de trabalho, por exemplo, na jornada de trabalho regulada – e passa a ser econômica e politicamente (Menz, 2009) orientado a partir da realização final de seus resultados.

Nesse contexto importa cada vez menos a qualificação ou a quantidade de horas trabalhadas, mas cada vez mais o sucesso, o produto entregue e sua efetiva colaboração na

venda no mercado. O “mérito dos resultados” reconhece, portanto, os projetos concluídos e produtos parciais ou finais entregues no prazo pelas metas de vendas, pelas avaliações de clientes, pelos lucros obtidos pela empresa e, não necessariamente, pelo “esforço”. A jornada de trabalho e o controle dos processos de trabalho perdem sua centralidade – em parte como apropriação pelo capitalismo de uma reivindicação por um trabalho mais autônomo e livre de controle, conforme mostram Boltanski e Chiapello (2009). Com isso, trabalhadoras e trabalhadores não estão mais limitados à jornada de trabalho, eles são livres para trabalhar quando e onde quiserem, desde que entreguem o resultado no prazo, bem como só terão uma boa remuneração se e quando as metas forem batidas. Sendo assim, risco e responsabilidade pela realização efetiva da produção (na venda) são transferidos para os trabalhadores. Em vez de especialistas, os trabalhadores precisam diversificar muito o leque de conhecimentos e habilidades.

15

É claro que boa parte dessa regulação do trabalho só funcionou, em países industrializados, em um contexto de desconcentração produtiva, em que grandes quantidades de postos de trabalho são deslocadas para o setor de serviços.²² Na esteira da produção industrial, a aplicação dessa forma de organização tem um limite imposto pelo modo de produção. Apesar disso, o toyotismo conseguiu, em boa parte, inserir diversos aspectos dessa flexibilização das relações para dentro da fábrica, com o modelo *just in time* (Antunes, 2018).

Com a flexibilização e o pagamento pelo resultado tornou-se possível eliminar a necessidade de controle – já que o tempo de trabalho pago não engloba o tempo improdutivo,

²² Do mesmo modo, o setor de serviços passa a ser compreendido como central na produção de mais-valor e não somente como simples reprodutor, apesar de suas diferenças importantes para o setor industrial. Antunes menciona que nesse momento o capitalismo se expande mais fortemente para os serviços, sobretudo aqueles antes oferecidos pelo Estado, o que gerou o grande impulso para as privatizações (Antunes, 2020).

como as pausas – além de obrigar os trabalhadores, a partir dos prazos e das metas, a trabalharem bem mais que as tradicionais jornadas, dissolvendo a barreira entre casa e trabalho, entre tempo livre e tempo de trabalho (Pongratz e Voß, 2004). Nesse contexto, a doutrina neoliberal e a ideia meritocrática dos resultados caem como luvas para essa nova forma de organização do trabalho, que se mostrou ainda mais eficiente nos atuais trabalhos de plataforma – na também chamada “uberização” do trabalho – na produção de novos tipos de sujeitos trabalhadores (Abílio, 2020).

Por óbvio as formas de trabalho do “passado” ainda existem, cada vez em menor parte, em algumas áreas, como a produção artesanal individual ou em oficinas ou trabalho repetitivo e fragmentado na esteira de produção sob um controle taylorista – a exemplo da indústria frigorífica.²³ No entanto, após a década de 1970, a produção capitalista segue uma tendência diversa daquela presente na indústria de massa, o capitalismo assumiu, nos países do Norte Global, um “novo espírito”, como mostram Boltanski e Chiapello (2009). Assim como o modo de produção *just in time*, que inverte o sentido fordista, pois parte do consumo para chegar na produção (Viana, 2000),²⁴ o princípio do mérito também passa a vir de trás para frente, partindo do resultado, e passa a entender o ganho por sorte, pelo risco, pelo empreendimento, pela esperteza, como legitimamente meritocrático. Os vencedores nesse jogo serão não necessariamente aqueles que semeiam e trabalham com disciplina, como na antiga ética (do antigo) protestante, mas aqueles que ousam, se arriscam, se aventuram.

²³ Cf. o documentário *Carne e osso: o trabalho em frigoríficos* (2011), dirigido por Caio Cavechini, Carlos Juliano Barros, que apresenta vários elementos dessa relação de trabalho taylorista nos frigoríficos no Brasil.

²⁴ O que, na verdade, já era o modelo da sociedade de serviços, já que é impossível acumular serviços e eles precisam ser consumidos para que outro possa ser produzido (princípio *uno acto*) (Bahl, 2014; Jacobsen, 2018; Jacobsen e Voswinkel, 2003).

E, a partir desse momento, não somente a noção meritocrática se transforma, mas as ideias já existentes do neoliberalismo vieram a calhar, apresentaram um grau estreito de parentesco ao impulso de desregulação e flexibilização do novo modelo de acumulação. Há semelhanças claras entre essa concepção finalista de mérito e a doutrina neoliberal, como a responsabilização individual, a concepção atomista e concorrencial de sociedade, a base do “jogo” como em um esporte de caráter social-darwinista. Contudo, um não deriva do outro. O sucesso do neoliberalismo – assim como a enunciação do princípio do mérito – bem como sua formulação mais tarde em um programa político e econômico no Consenso de Washington em 1989 dependeram de uma tendência específica na estruturação do modo de produção e acumulação capitalista já posta em marcha naquele momento.

Os usos do “princípio do mérito”

17

A estruturação do trabalho no capitalismo central pós-fordista depende de algumas condições objetivas – como o desemprego estrutural/tecnológico (Silva, 2008), a globalização e fluxo em tempo real de comunicação (Harvey, 1998), a efetiva destruição da proteção trabalhista no interior dos Estados e a financeirização da economia, entre outros aspectos que marcam a forma de acumulação flexível – mas também de condições subjetivas, como um determinado engajamento ou assentimento ideológico de boa parte dos sujeitos do trabalho e dos agentes econômicos e políticos que condicionam seu modo de funcionamento. O neoliberalismo e a meritocracia prestam sobretudo esse último serviço. Não que seus elementos, que são anteriores ao seu conceito, fossem teleologicamente postos para isso, mas suas ideias são atraídas pelo “novo espírito” do capitalismo.

A meritocracia, em seu uso cotidiano indiscriminado, parece perfeita para a tarefa, pois: (i) ela apresenta elementos

que aprofundam o individualismo competitivo, o apagamento da dimensão social, a responsabilização individual pelo sucesso e pelo fracasso e a necessária fixação nos resultados (independentemente do esforço ou das horas trabalhadas), em sua conformação pós-1970, mais intensificada pelo neoliberalismo; (ii) ela pressupõe a possibilidade da quantificação e se vale de formas de mensurabilidade e racionalização da performance individual, como ensina a mentalidade quantificadora dos anos 1900, apesar de inverter seus termos; (iii) ela se legitima normativamente como combate ao privilégio a partir da sua adesão aos princípios da modernidade, tais quais igualdade formal, liberdade individual e propriedade privada. Em sua face real, atualmente enquanto ideologia neoliberal, ela corresponde à legitimação de uma estrutura do trabalho flexibilizada, de superexploração, precarização, implosão da jornada de trabalho e transferência dos riscos e da responsabilidade ao trabalhador ilhado. Ela é normativamente mediada pelo argumento de que esse princípio do mérito é, se não “eterno”, pelo menos “moderno”, e seria pretensamente um preceito lógico inarredável no enfrentamento das formas de privilégio.

O conceito de mérito, tal como ele é articulado nos dias de hoje, é polissêmico e contraditório. Princípios de justiça podem ter – e em geral têm, segundo Dubet (2014) – sentidos internos antagônicos.²⁵ O conceito de mérito, assim como outros princípios, integra diferentes camadas históricas de sentido, que aparecem emaranhadas no debate público. Do ponto de vista do discurso neoliberal – que tem aqui o capital como sujeito –, os elementos de diversos momentos da ideia de mérito podem parecer estabilizados em uma coisa única: neles, todos os elementos associados à ideia meritocrática até então, inclusive aqueles “pré-históricos” do mérito, são articulados ao mesmo tempo.

²⁵ Sobre as contradições internas ao princípio do mérito cf. Simim, 2023.

Esse fenômeno vale para o pensamento neoliberal presente, por exemplo, na ideologia empreendedora, que compreende a ideia de mérito como performance individual, ignorando qualquer condicionante social objetiva, ao mesmo tempo que legitima os “vencedores” que ganharam por sorte (ou seja, em razão do risco corrido) ou por aproveitarem uma oportunidade (por terem sido mais espertos); ele vale também para a crítica de libertários ao Estado, fonte de corrupção, “mamata”, que impede o sucesso e rouba (no formato de tributação) do “empreendedor” (Nunes, 2022), e que supostamente prefere, com suas políticas públicas, aqueles que “merecem” menos; mas isso vale também para o pensamento de alguns movimentos de trabalhadores, que articulam suas bandeiras em torno da qualificação do trabalho e da ideia de merecimento como enfrentamento da “exploração” (Dörre, 2017; Dubet, 2014; Simim, 2023), vista como um tipo de apropriação injusta.

Ou seja, mérito é articulado tanto como legitimador quanto como crítica de relações de injustiça social – não que a crítica às desigualdades necessite da ideia de mérito, mas esse conceito faz parte do jargão político e é integrado de forma argumentativa nas pretensões de diferentes grupos e atores sociais, mesmo que em um uso “alternativo”. O que importa aqui, contudo, é a constatação de que esse conceito é amplamente utilizado e parece ter uma função ideológica importante na atual estruturação do trabalho. O esclarecimento do seu real significado é menos interessante funcionalmente que a confusão que esse termo causa, pois com sua confusão, ele parece poder abarcar as mais diferentes pretensões, vocalizá-las e, assim, receber sua legitimidade, em vez de ser objeto de crítica. Quando muito, as críticas mais comuns se dedicam a mostrar suas falhas de aplicação e apontar para as correções necessárias à efetivação do sentido justo de “mérito”.

Um aparte sobre o mérito e o capitalismo periférico do Brasil

A pesquisa empírica comparada sobre o sentimento de injustiça relacionado ao mérito no mundo do trabalho – cujos resultados estão publicados em Simim (2023)²⁶ – demonstra que o sentido de mérito articulado no Brasil – e provavelmente em outras periferias no mundo – se difere consideravelmente da noção de mérito em um país do centro do capitalismo, como a Alemanha. Boa parte dos movimentos trabalhistas alemães, por exemplo, quando falam do valor atribuído ao trabalho, ainda se voltam a critérios de esforço, de *input* de trabalho, de tal modo que categorias como qualificação, jornada de trabalho e outras regulações legais, independentemente do resultado efetivo do trabalho, ainda fazem parte do imaginário sobre justiça naquele lugar (Simim, 2023).

20 Apesar de grande parte da literatura atinente à reestruturação do trabalho apontar para a tendência de crescente “finalização” do mérito (Dröge *et al.*, 2008; Neckel, 2001), a consciência de (in)justiça de trabalhadoras e trabalhadores na Alemanha tanto nos setores industriais quanto em boa parte do setor de serviços ainda mantém sua concepção normativa muito atrelada à relação “normal” de trabalho fordista. O estudo de Kratzer (2003) apresentou resultados nesse mesmo sentido: se, por um lado, os trabalhadores identificam uma vantagem na liberdade e autonomia oferecidas pelas novas formas de regulação do trabalho; por outro lado, eles resistem politicamente e subjetivamente à adesão a esse modelo em razão de suas consequências prejudiciais para a manutenção das condições de trabalho, incluindo a remuneração; e para a separação entre trabalho e tempo livre, entre casa e trabalho (Kratzer, 2003).

²⁶ Esta pesquisa levantou dados de conflitos trabalhistas na Alemanha e no Brasil ocorridos entre os anos de 2013 e 2017.

Assim, ao lado de análises que apresentam a racionalização e a eficiência por meio da desregulação, da flexibilização e remuneração do resultado, da perspectiva das organizações do trabalho, há estudos que apontam que tais mudanças ainda não se refletem na consciência de trabalhadores alemães, os quais mantêm ainda fortes traços de subjetivação do trabalho fordista. Do mesmo modo, as lutas trabalhistas resistem aos modelos pós-fordistas com base no padrão de vida dos anos de ouro do capitalismo, vistos com nostalgia pelo sindicalismo alemão. Mais do que isso, as pretensões normativas presentes nos conflitos trabalhistas alemães atuais se ancoram mais fortemente em critérios de igualdade formal, equiparação e condições equânimes na comparação entre trabalhos com condições de esforço (tempo e qualificação) semelhantes (Simim, 2023), enquanto no Brasil, os dados levantados apontam para o reforço de formas de diferenciação e de referência aos resultados do trabalho, com relativa independência em relação ao tempo de trabalho requerido (Simim, 2023).

21

Mesmo que também haja no Brasil forte resistência às diferentes formas de precarização do trabalho, como à terceirização e à flexibilização, as críticas à injustiça no bojo dos conflitos trabalhistas no contexto nacional se mostraram comparativamente mais embasadas no resultado do trabalho feito. Isso vale, nos casos analisados empiricamente, tanto para os resultados financeiros ou de produção, aderindo ao discurso meritocrático dos resultados, mas também para os casos cuja noção de resultado é apropriada por categorias de trabalhadores historicamente desvalorizados e precarizados, os quais argumentam a partir dos resultados “sociais”, sobre a importância de seus trabalhos para a sociedade brasileira (Simim, 2023). O padrão de crítica empregado aqui é tendencialmente mais orientado ao resultado e pouco ao esforço, independentemente se ele é articulado para censurar ou para dar assentimento à reestruturação do trabalho.

No Brasil, onde a modernização e urbanização se deram sim, como em outros contextos, por um impulso de industrialização, mas significou, por outro lado, uma transferência praticamente direta do maior contingente de trabalhadores do setor agrário para o setor de serviços, conforme analisou Francisco de Oliveira (2003), o padrão de organização do trabalho se sucedeu de modo essencialmente distinto. A urbanização desordenada e a falta de infraestrutura dos centros urbanos permitiram a acomodação de largos contingentes de trabalhadores em atividades informais – em uma quantidade que em diversos momentos da história do Brasil ultrapassou a soma dos trabalhadores formais – responsáveis por prover justamente a infraestrutura deficiente da urbanização, seja com serviços pessoais, sobretudo nos trabalhos domésticos, seja na construção civil ou nos pequenos comércios de camelôs, feirantes, vendedores etc., (Oliveira, 2003), em uma divisão do trabalho fortemente racializada (Hasenbalg, 1979).

Essa organização do trabalho é a que marcou quantitativamente a maior parcela dos postos de emprego no período de modernização e urbanização do Brasil (Oliveira, 2003; Santos, 1993) em especial após a década de 1930, e foi a condição para a acumulação capitalista na periferia, com as características de superexploração da força de trabalho e dependência. Nos melhores momentos da história industrial brasileira, sua parcela em quantidade de postos de trabalho ficou em torno de 20%, apesar de sua importância maior para o Produto Interno Bruto (PIB). Sendo assim, o trabalho industrial e a relação “normal”, típica, de trabalho, regulada pela hora de trabalho – que há também no funcionalismo público –, não teve o mesmo significado e abrangência no Brasil, como em países do centro do capitalismo.

O Brasil, contudo, não pode ser entendido como exceção à forma de manifestação do “real” capitalismo central industrial. A política de mérito europeia (Menz, 2009),

orientada durante o fordismo pela regulação do esforço com base na jornada de trabalho e na hierarquização das funções, que marcaram a subjetivação nas sociedades industriais, é, ela sim, uma exceção histórica. No trabalho artesanal e na manufatura ainda no contexto europeu, mesmo já em uma lógica moderna e capitalista de produção pré-industrial, a compensação pelo trabalho só poderia ser orientada ao resultado. Somente a indústria taylorfordista, como bem apresenta Verheyen (2018), pôde fazer a separação fundamental entre a responsabilização pelo esforço e pelo resultado como tarefas atribuídas a dois grupos distintos, respectivamente dos trabalhadores e dos empregadores, podendo, portanto, remunerar o trabalho com referência predominante à jornada de trabalho.²⁷ A ideia de mérito como esforço é, portanto, uma particularidade histórica da indústria de massa fordista. Nesse sentido, a concepção de mérito dos resultados pós-1970 aparece, da perspectiva do centro, como uma transformação substancial na concepção normativa e na estruturação do trabalho.

23

Contudo, tomando o Brasil, enquanto periferia do capitalismo, como ponto de partida, o mérito dos resultados que emergiram após a década de 1970 parece refletir, da perspectiva do imaginário normativo do mundo do trabalho, mais continuidades que grandes transformações. Em primeiro lugar, o trabalho no Brasil pós-1930, cada vez mais urbanizado e modernizado, estava mais do que inserido na cadeia de produção de valor capitalista, além de ser massificado e superexplorado, com base no grande excedente de força de trabalho, que tornou os próprios trabalhadores supérfluos (Oliveira, 2003). Aqui, boa parte

²⁷ A produtividade do trabalho industrial fordista possibilita essa separação e a orientação ao *input*, pois além de ser determinado pelo ritmo da esteira de produção, é marcado também, conforme sugere Claus Offe (1970), pela existência de “funções contínuas” (Offe, 1970, p. 25), as quais possibilitam a hierarquização de funções e salários com base na função executada no trabalho, o que deixa de existir mais tarde.

das propriedades do trabalho “pós-industrial” já estavam presentes, desde o início do século XX, com a ressalva das diferenças nas formas específicas de acumulação capitalista de cada época. Não pretendo afirmar, com isso, que outros elementos do capitalismo pós-industrial, como a ideologia neoliberal, a financeirização e as formas de acumulação flexível, já se manifestassem anteriormente no Brasil. No entanto, a estruturação do trabalho, com altas taxas de informalidade e existência crescente de postos de trabalho no setor de serviços, parece ter condicionado uma concepção meritocrática próxima daquela que emerge no centro do capitalismo pós-1970.

24 Um exemplo dessa semelhança é o que levou, por exemplo, Ulrich Beck a falar mais tarde da “brasilianização” do mercado de trabalho, a partir da “diversidade, falta de perspectiva e insegurança de formas de trabalho, biografias e vidas” (2005, p. 33), como no Brasil, em que seriam típicos, desde a sua modernização, “vendedores ambulantes, pequenos negociantes, trabalhadores braçais, prestadores de serviço de todo tipo, [...] trabalhadores nômades que vão e voltam entre diferentes atividades, formas de ocupação e formações” (2005, p. 33, tradução nossa).²⁸ Além das formas de desregulação do trabalho e do impacto negativo dessa estruturação para as desigualdades sociais e para a subjetivação e autorrealização dos indivíduos no e pelo trabalho, a noção meritocrática normativamente orientada ao resultado representa, nesse contexto, mais uma aproximação entre as variações dos capitalismo “novo” e “periférico”.

Diversos dos aspectos apontados nos diagnósticos sobre a sociedade pós-industrial apresentam correspondentes semelhantes no Brasil, observados os diferentes contextos

²⁸ No original: “*die Vielfalt, Unübersichtlichkeit und Unsicherheit von Arbeits-, Biographie- und Lebensformen charakterisiert ist. [...] sind in Brasilien ambulante Verkäufer, Kleinhändler, Kleinhandwerker, Dienstboten aller Art typisch, sind [...] Arbeits-Nomaden, die zwischen verschiedenen Tätigkeiten, Beschäftigungsformen und Ausbildungen hin und her pendeln*”.

históricos, pelo menos desde a década de 1930: desde a noção de “capital humano” (Gorz, 2010), o “trabalhador-empresa” (Pongratz e Voß, 2004), que precisa se autogerir, pensar e agir como se fosse ele mesmo um empreendimento, que precisa ser polivalente, ser autônomo, ser um “homem flexível” (Sennett, 1999), que precisa assumir sem previsibilidade os riscos do negócio, da realização do valor no mercado, recebendo aquilo que “de fato” deu resultado.²⁹

Não é à toa que essa noção de meritocracia do resultado, que ainda encontra alguma resistência na consciência de justiça de trabalhadores europeus, é, como encontrado na pesquisa sobre os sentimentos de injustiça de trabalhadoras e trabalhadores em diferentes setores (Simim, 2023), a forma dominante do imaginário de justiça no Brasil: tanto o mérito da produtividade, dos espertos, dos mais inteligentes, daqueles que conseguiram, “apesar das adversidades”, alguma ascensão social; quanto a apropriação para uma crítica da exploração e da desvalorização dos “resultados sociais” de profissões historicamente desvalorizadas (Simim, 2023, p. 187).

25

Conclusão

O objetivo deste artigo foi historicizar a ideia atual de meritocracia e suas críticas. Pretendi, desse modo, tratar da meritocracia já no contexto moderno capitalista, como mencionado anteriormente, em razão das características próprias tanto dos preceitos normativos modernos, quanto da lógica da economia de mercado capitalista. Da mesma forma, este artigo se concentrou no estudo da relação entre diferentes dimensões de mérito e as diferentes estruturas

²⁹ Para resumir, nas palavras de Robert Kurz: “Há muito não é mais segredo que o mundo altamente industrializado ou mesmo ‘pós-industrial’ do Ocidente assume cada vez mais traços do chamado Terceiro Mundo. Não foram os países da periferia capitalista que se aproximaram do nível social das democracias ocidentais do bem-estar social, mas justamente ao contrário, a depravação social dissemina-se como um vírus nos antigos centros capitalistas” (Kurz, 1999).

do trabalho. Essa abordagem não exclui a importância do estudo de outros elementos na conformação do conceito de mérito, como desenvolvimentos institucionais próprios, características organizacionais ou outros fatores histórico-culturais específicos (Barbosa, 1999). O recorte na análise do impacto da estruturação do trabalho nas concepções normativas é, igualmente, de grande relevância, uma vez que o mundo do trabalho moderno constitui uma dimensão fundamental na organização da distribuição e redistribuição de recursos materiais e simbólicos, além de ser um campo de disputas sobre o significado de igualdade, merecimento, valorização, desempenho e mérito.

Nesse sentido, o texto tenta inicialmente resumir e agrupar as modalidades de crítica ao mérito, além de articular as características gerais do princípio do mérito moderno capitalista com suas manifestações históricas particulares em três momentos, os quais apontam para três dimensões distintas de meritocracia: como combate a privilégios, como performance individual e como resultado. Além disso, este artigo reflete sobre os usos do princípio do mérito neste contexto histórico. Com base também na estruturação do trabalho é que este texto tratou da variação na percepção do sentido de mérito no Brasil, compreendendo a trajetória no interior de uma sociedade do capitalismo periférico.

Dessa forma, a comparação entre o imaginário normativo no capitalismo central e periférico teve também o objetivo de apontar para o papel que as conformações específicas na organização do trabalho na produção capitalista podem desempenhar na apropriação, difusão e aceitação de determinados padrões normativos e ideologias. No que tange ao desenvolvimento das formas de regulação do capital, o período representado pela história industrial no contexto europeu não foi, do ponto de vista da “política do mérito”, a regra, mas uma exceção.

A face real da modernidade capitalista, para falar da “brasilianização” no sentido de Paulo Arantes (2021) e não de Ulrich Beck (2005), deve ser estudada também a partir daqui, do periférico Brasil. Com isso, quero dizer que boa parte das inovações do capitalismo pós-1970, no que tange às formas de estruturação do trabalho, muitas vezes confundida com as ações de uma incipiente política neoliberal, são manifestações já presentes no capitalismo mundial, mas ainda não efetivadas nas sociedades capitalistas centrais. Desse modo, não somente o sentido, mas também a própria crítica à meritocracia pode ser fundamentada na análise da estruturação da produção capitalista, tanto naquilo que atravessa diferentes contextos da modernidade, como também naquilo que é próprio da dinâmica de um país da periferia do capitalismo, como o Brasil.

Thiago Aguiar Simim

É doutor em Sociologia pela Goethe-Universität Frankfurt am Main e é professor-adjunto de Sociopolítica do Departamento de Administração Pública da Universidade Federal de Lavras (UFLA).

27

Bibliografia

- ABÍLIO, Ludmila Costhek. 2020. Uberização: a era do trabalhador just-in-time? *Estudos Avançados*, v. 34, n. 98, pp. 111-126.
- ANTUNES, Ricardo. 2018. *Adeus ao trabalho? Ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho*. 16. ed. São Paulo: Cortez.
- ANTUNES, Ricardo. 2020. *O privilégio da servidão: o novo proletariado de serviços na era digital*. 2. ed. São Paulo: Boitempo.
- ARANTES, Paulo Eduardo. 2021. *A fratura brasileira do mundo: visões do laboratório brasileiro da mundialização*. São Paulo: [s. n]. Disponível em: <https://sentimentodadialetica.org/dialetica/catalog/book/81>. Acesso em: 8 abr. 2023.
- BAHL, Friederike. 2014. *Lebensmodelle in der Dienstleistungsgesellschaft*. Hamburgo: Hamburger Edition.
- BARBOSA, Livia. 1999. *Igualdade e meritocracia: a ética do desempenho nas sociedades modernas*. 2. ed. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas.

- BECK, Ulrich. 2005. *Was zur Wahl steht*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- BELL, Daniel. 1973. *The coming of post-industrial society: A venture in social forecasting*. Nova York: Basic Books.
- BERGER, Peter A. 2001. Soziale Ungleichheiten und soziale Ambivalenzen. In: BARLÖSIUS, Eva; MÜLLER, Hans-Peter; SIGMUND, Steffen (org.). *Gesellschaftsbilder im Umbruch: Soziologische Perspektiven in Deutschland*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. pp. 203-225.
- BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. 1993. *Dicionário de política*. Brasília: Editora UnB.
- BOLTANSKI, Luc; CHIAPELLO, Ève. 2009. *O novo espírito do capitalismo*. São Paulo: WMF Martins Fontes.
- BOURDIEU, Pierre. 2011. *A distinção: Crítica social do julgamento*. Porto Alegre: Zouk.
- BOURDIEU, Pierre; BOLTANSKI, Luc. 1981. Titel und Stelle: Zum Verhältnis von Bildung und Beschäftigung. In: BOURDIEU, Pierre *et al.* (org.). *Titel und Stelle: Über die Reproduktion sozialer Macht*. Frankfurt am Main: Europäische Verlagsanstalt. pp. 89-116.
- DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. 2022. *A nova razão do mundo: ensaio sobre a sociedade neoliberal*. São Paulo: Boitempo.
- DEMIROVIĆ, Alex. 2017. Gesellschaftskritik und Gerechtigkeit. In: PROKLA. *Gesellschaftskritik und 150 Jahre Kritik der politischen Ökonomie*. Münster: Westfälisches Dampfboot. Pp. 389-410.
- DÖRRE, Klaus. 2017. Ausbeutung und Leistungsgerechtigkeit: Eine Forschungsheuristik. In: AULENBACHER, Brigitte *et al.* (org.). *Leistung und Gerechtigkeit: Das umstrittene Versprechen des Kapitalismus, Arbeitsgesellschaft im Wandel*. Weinheim: Beltz Juventa. Pp. 174-190.
- DRÔGE, Kai; MARRS, Kira; MENZ, Wolfgang. 2008. *Rückkehr der Leistungsfrage: Leistung in Arbeit, Unternehmen und Gesellschaft*. Forschung aus der Hans-Böckler-Stiftung. Berlin: Sigma.
- DUBET, François. 2014. *Injustiças: A experiência das desigualdades no trabalho*. Florianópolis: Editora UFSC.
- FESTI, Ricardo Colturato. 2023. *As origens da Sociologia do trabalho: Percursos cruzados entre Brasil e França*. São Paulo: Boitempo.
- FRANK, Robert H. 2016. *Success and luck: Good fortune and the myth of meritocracy*. Princeton: Princeton University Press.
- GORZ, André. 2010. *Wissen, Wert und Kapital: Zur Kritik der Wissensökonomie*. 3. ed. Zürich: Rotpunktverl.
- HABERMAS, Jürgen. 1973. *Legitimationsprobleme im Spätkapitalismus*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.

- HARTMANN, Michael. 2002. *Der Mythos von den Leistungseliten: Spitzenkarrieren und soziale Herkunft in Wirtschaft, Politik, Justiz und Wissenschaft*. Frankfurt am Main: Campus.
- HARVEY, David. 1998. *Condição pós-moderna: Uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural*. Temas de atualidade. 7. ed. São Paulo: Loyola.
- HARVEY, David. 2008. *O neoliberalismo: História e implicações*. São Paulo: Loyola.
- HASENBALG, Carlos A. 1979. *Discriminação e desigualdades raciais no Brasil*. Rio de Janeiro: Graal.
- HONNETH, Axel. 1994. *Kampf um Anerkennung: Zur moralischen Grammatik sozialer Konflikte ; mit einem neuen Nachwort*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- HONNETH, Axel. 2011. *Das Recht der Freiheit: Grundriss einer demokratischen Sittlichkeit*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- JACOBSEN, Heike. 2018. Strukturwandel der Arbeit im Tertiärisierungsprozess. In: BÖHLE, Fritz; VOß, Günter; WACHTLER, Günther (org.). *Handbuch Arbeitssoziologie*. Wiesbaden: Springer Fachmedien. pp. 233-262.
- JACOBSEN, Heike; VOSWINKEL, Stephan. 2003. *Dienstleistungsarbeit – Dienstleistungskultur*. Cottbus: Deutsche Vereinigung für Sozialwissenschaftliche Arbeitsmarktforschung.
- KRATZER, Nick. 2003. *Arbeitskraft in Entgrenzung: Grenzenlose Anforderungen, erweiterte Spielräume, begrenzte Ressourcen*. Berlin: Sigma.
- KRATZER, Nick et al. 2019. *Legitimationsprobleme in der Erwerbsarbeit: Gerechtigkeitsansprüche und Handlungsorientierungen in Arbeit und Betrieb*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- KRECKEL, Reinhard. 2004. *Politische Soziologie der sozialen Ungleichheit*. Theorie und Gesellschaft. 3. ed. Frankfurt am Main: Campus.
- KURZ, Robert. 1999. Descartável e degradado (O homem flexível. O novo caráter social da sociedade de crise global). *Folha de São Paulo*, São Paulo. Disponível em: <http://www.obeco-online.org/rkurz11.htm>. Acesso em: 15 out. 2023.
- LÖWY, Michael. 2010. Sobre o conceito de 'afinidade eletiva' em Max Weber. *Plural*, v. 17, n. 2, pp. 129-142.
- MACIEL, Fabrício. (Org.). 2022. *A ficção meritocrática: Executivos brasileiros e o novo capitalismo*. Rio de Janeiro: Editora UENF.
- MARX, Karl. 2011. *O Capital [Livro I]: Crítica da economia política. O processo de produção do capital*. 2. ed. São Paulo: Boitempo.
- MARX, Karl. 2012. *Crítica do programa de Gotha*. São Paulo: Boitempo.
- MCNAMEE, Stephen J.; MILLER, Robert K. 2009. *The meritocracy myth*. 2. ed. Lanham: Rowman & Littlefield.

- MENZ, Wolfgang. 2009. *Die Legitimität des Marktregimes: Leistungs- und Gerechtigkeitsorientierungen in neuen Formen betrieblicher Leistungspolitik*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- MILLER, David. 2003. *Principles of social justice*. Cambridge: Harvard University Press.
- NECKEL, Sighard. 2001. "Leistung" und "Erfolg": Die symbolische Ordnung der Marktgesellschaft. In: BARLÖSIUS, Eva; MÜLLER, Hans-Peter; SIGMUND, Steffen (org.). *Gesellschaftsbilder im Umbruch: Soziologische Perspektiven in Deutschland*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. pp. 245-265.
- NUNES, Rodrigo. 2022. *Do transe à vertigem: Ensaio sobre bolsonarismo e um mundo em transição*. São Paulo: Ubu.
- OFFE, Claus. 1970. *Leistungsprinzip und industrielle Arbeit: Mechanismen der Statusverteilung in Arbeitsorganisationen der industriellen »Leistungsgesellschaft«*. Kritische Studien zur Politikwissenschaft. Frankfurt am Main: Europ. Verlagsanstalt.
- OLIVEIRA, Francisco de. 2003. *Crítica à razão dualista/O ornotorrinco*. São Paulo: Boitempo.
- PIKETTY, Thomas. 2014. *O capital no século XXI*. Rio de Janeiro: Intrínseca.
- PONGRATZ, Hans J.; VOß, Günter. 2004. *Arbeitskraftunternehmer: Erwerbsorientierungen in entgrenzten Arbeitsformen*. Forschung aus der Hans-Böckler-Stiftung. 2. ed. Berlin: Sigma.
- RAWLS, John. 1999. *A theory of justice*. Cambridge: Belknap Press of Harvard University Press.
- SANDEL, Michael. 2021. *A tirania do mérito: O que aconteceu com o bem comum?* Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- SANTOS, Milton. 1993. *A urbanização brasileira*. São Paulo: Hucitec.
- SARTORI, Vitor Bartoletti. 2017. Apontamentos sobre Justiça em Marx. *Nomos: Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFC*, v. 37 n. 1, pp. 321-353.
- SENNETT, Richard. 1999. *Der flexible Mensch: Die Kultur des neuen Kapitalismus*. Frankfurt am Main: Büchergilde Gutenberg.
- SILVA, Josué Pereira. 2008. *Trabalho, cidadania e reconhecimento*. São Paulo: Annablume.
- SIMIM, Thiago Aguiar. 2019. Da luta de classes à luta por reconhecimento? Mérito e classificação na era pós-industrial. *Problemata: Revista Internacional de Filosofia*, v. 10 n. 4, pp. 273-302. DOI: <https://doi.org/10.7443/problemata.v10i4.49676>
- SIMIM, Thiago Aguiar. 2023. *Der Wert der Arbeit. Das Leistungsprinzip in Arbeitskämpfen zwischen Zentrum und Peripherie*. Prefácio de Axel Honneth e Stephan Voswinkel. Frankfurt am Main: Campus.

- SOMBART, Werner. 1913/2003. *Der Bourgeois: Zur Geistesgeschichte des modernen Wirtschaftsmenschen*. 6. ed. Berlin: Duncker und Humblot.
- SOUZA, Jessé. 2012. *A construção social da subcidadania: Para uma sociologia política da modernidade periférica*. 2. ed. Belo Horizonte: Editora UFMG.
- TAYLOR, Frederick Winslow. 2022. *Princípios de administração científica*. 9. ed. Rio de Janeiro: LTC.
- TOURAINÉ, Alain. 1971. *The post-industrial society: Tomorrow's social history: classes, conflicts and culture in the programmed society*. London: Wildwood House.
- VERHEYEN, Nina. 2014. Bürgerliches Leistungsethos? Geschichtswissenschaftliche Korrekturen einer irrenführenden Formel. In: HÄNZI, Denis; MATTHIES, Hildegard; SIMON, Dagmar (org.). *Erfolg: Konstellationen und Paradoxien einer gesellschaftlichen Leitorientierung, Leviathan Sonderband*. Baden-Baden: Nomos-Verl.-Ges. pp. 29-44.
- VERHEYEN, Nina. 2018. *Die Erfindung der Leistung*. München: Carl Hanser Verlag.
- VIANA, Márcio Túlio. 2000. A proteção social do trabalhador no mundo globalizado: O direito do trabalho no limiar do século XXI. *Revista da Faculdade de Direito da UFMG*, v. 37, pp. 153-186.
- VOSWINKEL, Stephan; KOCYBA, Hermann. 2008. Die Kritik des Leistungsprinzips im Wandel. In: DRÖGE, Kai; MARRS, Kira; MENZ, Wolfgang. 2008. *Rückkehr der Leistungsfrage: Leistung in Arbeit, Unternehmen und Gesellschaft. Forschung aus der Hans-Böckler-Stiftung*. Berlin: Sigma. pp. 21-39.
- WEBER, Max. 2012. *Economia e sociedade*. Brasília: Editora UnB. v. 1.
- YOUNG, Michael. 1958/1994. *The Rise of the Meritocracy*. 2. ed. London: Transaction Publishers.

MERITOCRACIA, SEUS SENTIDOS E CRÍTICA A PARTIR DA ESTRUTURA DO TRABALHO

THIAGO AGUIAR SIMIM

Resumo: A meritocracia é afirmada como princípio de justiça ou criticada como ideologia a partir de diferentes abordagens que se concentram em determinados aspectos da modernidade e do capitalismo. O objetivo deste artigo é reconstruir o conceito de mérito, apoiando-se no contexto de emergência e no desenvolvimento das formas de organização capitalista do trabalho, descritas sobretudo nas pesquisas históricas e sociológicas do trabalho. Para isso, o texto trata das críticas mais usuais à meritocracia e dos sentidos da ideia de mérito em três dimensões distintas: o combate a privilégios, a performance individual e o mérito dos resultados. Este texto reflete sobre a importância de se ancorar a crítica à meritocracia não somente na negação categórica, enquanto ideologia neoliberal, mas também a partir da pesquisa social em torno da estruturação do trabalho, tentando reconstruir suas condicionantes em uma sociedade do capitalismo periférico como o Brasil.

Palavras-chave: Meritocracia; Mérito; Crítica da Ideologia; Estrutura do Trabalho.

MERITOCRACY, ITS MEANINGS AND CRITIQUE BASED ON THE LABOR STRUCTURE

Abstract: *Meritocracy has been asserted as a principle of justice or criticized as an ideology from different approaches that focus on certain aspects of modernity and capitalism. This study aims to reconstruct the concept of merit by relying on its context of emergence and the development of forms of labor organization within capitalism, especially described following historical and sociological labor research. For this, this study discusses the most common critiques of meritocracy and the meanings of the idea of merit in three distinct dimensions: combating privileges,*

individual performance, and merit based on results. This study reflects on the importance of grounding the critique of meritocracy not only in its categorical denial as a neoliberal ideology but also based on social research surrounding the labor structure to attempt to reconstruct its conditioning factors in a society of peripheral capitalism such as Brazil.

Keywords: *Meritocracy; Merit; Critique of Ideology; Labor Structure.*

Recebido: 16/10/2023

Aprovado: 23/02/2024



AS CRÍTICAS À TEORIA POLÍTICA DE RAWLS: UMA TEORIA NÃO POLÍTICA DA POLÍTICA?

Lilian Sendretti*

**Doutoranda em Ciência Política na Universidade de São Paulo (USP).*

São Paulo, São Paulo, Brasil.

e-mail: liliansendretti@gmail.com

Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-9926-4468>

<http://dx.doi.org/10.1590/0102-001041s/121>

Introdução: o papel da teoria política de Rawls

A teoria política já teve seu fim anunciado por Easton (1953) e Laslett (1956), durante a segunda metade do século XX. A atmosfera intelectual na qual esse anúncio trágico para a teoria política foi formulado era marcada pela predominância da perspectiva de orientação empiricista do positivismo lógico. Sob essa perspectiva, os juízos morais e as preocupações normativas que outrora conduziam as reflexões da teoria política passaram a ser compreendidas como proposições valorativas que, de modo diferente das proposições sintéticas e analíticas,¹ não seriam passíveis de comparação e verificação; e que, portanto, não poderiam ser derivadas de um raciocínio de tipo científico (Vita, 2008). Desse ponto de vista, portanto, a teoria política preocupada

¹ “[...] o positivismo lógico distinguia três tipos de proposições: proposições “sintéticas”, sobre fatos empíricos [...]; proposições analíticas, de necessidade lógica [...]; e uma categoria residual, abrangente, de proferimentos “normativos” que nem descrevem algum estado do mundo nem contém verdades logicamente necessárias, mas servem apenas para expressar atitudes, sentimentos, preferências ou “valores”. Assim, para a perspectiva do positivismo lógico, os “[...] proferimentos éticos são cognitivamente vazios e sem sentido” (Ball, 2004, p. 12).

com questões normativas constituiria um campo de pesquisa infértil e, por fim, inútil para o entendimento e explicação dos comportamentos individuais, dos fenômenos sociais e políticos, além de sua inaptidão para oferecer diagnósticos capazes de servir como orientação à tomada de decisões políticas (Barry, 1980; Ball, 2004).

Contudo, as posições de Easton e, sobretudo, de Laslett não foram discutidas sem ressalvas. O trabalho de Berlin (1962/2002) é um relevante contraponto a essa visão decadentista sobre a teoria política, e pode ser compreendido como uma resposta a esse enunciado trágico. De modo geral, Berlin destaca que as questões relativas à legitimidade do poder político, à liberdade, à justiça e à desobediência civil são todas questões normativas controversas em sociedades modernas pluralistas; e, nesse sentido, como questões controversas de moralidade política não poderiam ser redutíveis “[...] em causas, correlações funcionais ou probabilidades estatísticas” (Berlin, 1962/2002, p. 130). Questões como essas, portanto, “tornam claro que essas perguntas não são respondidas nem pela observação empírica, nem pela dedução formal” (Berlin, 1962/2002 p. 124).

Para compreendermos os rumos tomados pela teoria política, sobretudo a teoria política normativa, da segunda metade do século XX em diante, precisamos passar de algum modo pelo trabalho de John Rawls, em especial o livro *Uma teoria da justiça*, de 1971. Essa obra é considerada por muitos tanto como um trabalho que deu um impulso notável ao revigoramento das discussões morais controversas na teoria

política (Barry, 1980; Miller, 1990; Ball, 2004; Gray, 2006)² quanto um divisor de águas no que se refere à discussão normativa sobre a justiça. A partir dessa chave, podemos compreender a indicação de Nozick (1974/2011), um dos principais críticos de Rawls, de que qualquer teórico que almeje tratar sobre questões de justiça política e distributiva não pode se esquivar de passar pela teoria rawlsiana, seja para apreciá-la ou para criticá-la. Como indica Valentini (2009), as questões suscitadas pela obra de Rawls marcaram a agenda da teoria política e constituíram-se como um paradigma no qual os autores e autoras deveriam se posicionar. Nesse sentido, também podemos entender as palavras de Barry (1980)³ quando indica o papel de Rawls para a revitalização das preocupações normativas na teoria política contemporânea.

A despeito desse diagnóstico sobre a relevância da teoria rawlsiana para contribuir com o vigor das discussões da área de teoria política, uma posição marcante compartilhada na literatura recente, perpassando vário(a)s autore(a)s de diferentes perspectivas teóricas (Mouffe, 1996; Habermas, 1995; Walzer, 2003), diz respeito ao argumento de que Rawls teria elaborado, na verdade, *uma teoria não política da política*. Logo, parece que estamos diante da instauração de um paradoxo interpretativo, isto é: como Rawls pode ser considerado

3

² “Nada contribuiu mais para moldar a filosofia política na última geração do que o livro de John Rawls *Uma Teoria da Justiça*. Para muitos, sua publicação há um quarto de século marcou o renascimento do próprio tema. [...] *Uma Teoria da Justiça* determinou durante décadas a agenda do pensamento político acadêmico” (Gray, 2006, p. 89). “O marco no desenvolvimento da teoria normativa foi sem dúvida ‘Uma Teoria da Justiça’ de Rawls, publicada pela primeira vez em 1971. [...] Muitos dos principais textos nos anos que se seguiram são melhor vistos como tentativas de desenvolver alternativas sistemáticas à teoria de Rawls. ‘Sistemático’ é importante aqui” (Miller, 1990, p. 428, tradução nossa). “[...] sua publicação [a obra *Uma Teoria da Justiça*, de Rawls] e recepção provou ser um importante fator no ressurgimento da Teoria Política na academia (Ball, 2004, p. 15, acréscimo nosso).

³ “[...] Rawls foi quem mostrou que é possível sustentar um argumento racional sobre questões de valores. [...] Entre os filósofos, o positivismo lógico, com sua doutrina de que todos os julgamentos de valor são meras expressões emotivas, já havia sido desacreditado. Mas Rawls foi a primeira pessoa a levar a mensagem para não filósofos” (Barry, 1980, p. 285, tradução nossa).

uns dos principais responsáveis pela revitalização das discussões no campo da teoria política, e, ao mesmo tempo, ser considerado um autor cuja proposta teórica não é política? Dado que essa pergunta paradoxal evidencia uma contradição, é necessário entender quais argumentos são mobilizados pelo(a)s crítico(a)s de Rawls, e, principalmente, sob qual concepção de teoria política esse(a)s crítico(a)s estão justificando suas avaliações interpretativas. Neste artigo, pretendemos analisar os limites e alcances de tais interpretações críticas.

Trata-se aqui, portanto, de (i) uma discussão mais específica sobre como Rawls justifica sua teoria como política, e, também, trata-se, de (ii) uma discussão mais abrangente – e que não se encerra neste artigo – acerca das implicações normativas da concepção de política que é mobilizada pelo(a)s crítico(a)s de Rawls para justificar e avaliar o potencial político da teoria dele. Tomando essas questões como guia da análise, este artigo buscará avaliar as críticas à teoria rawlsiana enquanto uma teo-
4 rização não política da política. Nosso objetivo geral é compreender se é possível justificar a teoria de Rawls como política e, nesse sentido; precisaremos, antes, depurar o alcance de tais críticas. Como objetivos específicos, procederemos a discussão e a avaliação dessas objeções ao caráter político da teoria rawlsiana a partir de um conjunto de questionamentos que acreditamos definir o escopo da questão posta pelo(a)s crítico(a)s:

- a. Do ponto de vista da justificação oferecida por Rawls para delimitar o escopo político de sua teoria, quais seriam os argumentos políticos mobilizados pelo autor;
- b. Quais são as justificativas oferecidas pelo(a)s crítico(a)s para fundamentar a consideração de que a teoria rawlsiana não é política;
- c. Como compreender a validade e o alcance da teoria política de Rawls a partir daquele(a)s crítico(a)s que a rotulam como não política e até como antipolítica.

O artigo se estrutura a partir da apresentação, primeiro em sua dimensão mais geral, da crítica dirigida à teoria rawlsiana. Num segundo momento, pretende-se apresentar as objeções específicas ao caráter político dela, iniciando por Habermas e Walzer e, em seguida, Mouffe. Almeja-se demonstrar como a formulação dessas críticas a Rawls é feita por caminhos distintos que, no entanto, confluem no sentido de indicar uma interpretação padrão da teoria rawlsiana como uma teoria não política.

Por fim, apresentamos a justificação que o autor liberal-igualitário oferece acerca de sua concepção política de justiça e, com isso, pretendemos oferecer argumentos em prol de uma interpretação política da teoria de Rawls. A argumentação que se pretende delinear no decorrer deste artigo será de tipo negativa, isto é, pretende-se discutir tais interpretações críticas à luz da hipótese argumentativa de que uma *interpretação política da teoria rawlsiana* é razoavelmente justificável. Pretende-se, portanto, elaborar uma argumentação divergente à “interpretação padrão” acima citada a partir da problematização e, quando necessário, da contestação, das críticas dirigidas ao liberalismo igualitário rawlsiano.

5

A teoria (não) política de John Rawls: da teoria moral à teoria política

As objeções formuladas à teoria política rawlsiana que serão objeto de nossa discussão se referem às críticas externas que estão em diálogo com Rawls tardio, posterior à publicação de *Uma teoria da justiça* (1971/2008). Para começar, elencaremos adiante algumas das principais revisões à *Uma teoria da justiça*, embora, cabe ressaltar, não pretendemos fazer uma discussão exaustiva desse tópico,⁴ já que nosso principal objetivo é refletir sobre críticas externas – de que a teoria rawlsiana não seria política – feitas em um período posterior.

⁴ Para esse ponto ver: Freeman, 2003; Pogge, 2007; Mandle e Reidy, 2014.

Podemos dizer, em síntese, que o objetivo central de *O liberalismo político*, de 1993, segundo Rawls, “é mostrar como se deve entender a sociedade bem-ordenada da justiça como equidade, formulada em *Uma teoria da justiça* à luz do fato do pluralismo razoável” (Rawls, 1993/2011, p. XXXVIII). Em sua preocupação de reformular a concepção de justiça, o autor afirma que, no livro de 1971, o argumento no qual estaria embasado o problema da estabilidade da justiça como equidade (Rawls, 2003) pressupunha uma interpretação da congruência entre justo e bem que, além de colapsar o justo no bem e, com isso, diluir a diferenciação deontológica, condicionaria as exigências de uma conduta justa a uma doutrina do bem: a autonomia moral kantiana. Nesse sentido, a concepção de justiça esboçada em 1971 seria, por fim, uma concepção abrangente do bem, ancorada em posições éticas específicas.

6 Para tornar a concepção pública de justiça aceitável para os “cidadãos de fé” de uma sociedade marcada pelo pluralismo de concepções de bem, Rawls, como já foi mencionado anteriormente, revisitou certos pontos de sua teoria. Dentre as alterações feitas pelo autor, poderíamos elencar: (i) o desenvolvimento de uma concepção *política* de justiça; (ii) a alteração da concepção de pessoa moral para uma concepção *política* de pessoa; (iii) a ideia de razão pública (que de certo modo estaria contida em *Uma teoria da justiça* na cláusula da publicidade); e (iv) a ideia de consenso sobreposto, que corresponde a uma interpretação alternativa do problema da estabilidade em vista da interpretação formulada em *Uma teoria da justiça*. Todas essas modificações se interconectam no sentido de fornecer respostas ao dilema acerca de quais instituições políticas podem ser justificadas como legítimas e, portanto, seriam merecedoras de obediência individual e coletiva.

Um ponto central, e que se pode dizer que está no cerne de todas essas modificações introduzidas na concepção

de justiça rawlsiana, é o abandono, por parte de Rawls, da pretensão de delinear sua concepção de justiça como parte da teoria moral. Assim, a própria concepção de justiça, bem como a concepção de pessoa que a acompanha, passam a ser concebidas como *concepções políticas*, e não mais concepções morais. Sua justificação requer o uso de razões que ninguém poderia razoavelmente rejeitar. Isso contrasta com a abordagem anterior do autor, que as fundamentava na adesão a uma concepção de autonomia moral kantiana, cuja justificativa era dependente de um suporte ético. Sob essa orientação, em *O liberalismo político*, o papel da justificação, com base no *construtivismo político*, torna-se fundamental para a compreensão da teoria política rawlsiana.

A despeito de Rawls ter revisado sua teoria, admitindo certas incompatibilidades internas e, sobretudo, afirmando uma concepção de justiça que passa a ser justificada como política e não metafísica, tais modificações introduzidas pelo autor, do ponto de vista de seus críticos, não conformariam razões suficientes para sustentar seu projeto teórico como uma teoria política da justiça. O cerne da questão reside no fato de que, para esses críticos e críticas, a concepção de Rawls permanece, mesmo após suas reformulações, apenas como uma concepção moral abstrata, não política. Nesse sentido, é fundamental compreender não apenas que tais modificações não são consideradas suficientes por seus críticos e críticas, mas também porque isso ocorre.

7

A teoria não política da política e suas abstrações filosóficas: as críticas de Habermas e Walzer

No debate que foi protagonizado por Habermas e Rawls, nos anos 1990, o teórico crítico, na terceira objeção⁵ que formula a Rawls, entende que as preferências deste filósofo prevalecem sobre a deliberação pública dos cidadãos “de carne

⁵ Não é nosso objetivo discutir todas as críticas sobre Habermas e sobre Rawls.

e osso” (Habermas, 1990/2004, p. 84).⁶ Dessa forma, para o autor alemão, a teoria rawlsiana, ao abstrair as circunstâncias de contextos sociais reais nos quais as pessoas de “carne e osso” expressam suas reivindicações e ao delinear uma teoria que, a partir de contextos conjecturais e de constrangimentos hipotéticos – tal como o dispositivo de representação da posição original e o véu de ignorância –, pretende justificar sua validade no plano da discussão filosófica em vez de, e esse ponto da crítica de Habermas é importante, reservar a escolha dos princípios de justiça ao debate político público democrático. Soasessa lógica, o teórico crítico sustenta que os princípios de justiça de Rawls não passariam por um processo de legitimação democrático que é essencial para a justificação das instituições políticas (Habermas, 1990/2004, p. 67).

8

A crítica de Habermas atinge um ponto central da proposta do liberalismo político rawlsiano na medida em que a preocupação de Rawls em construir uma concepção política de justiça não poderia ser dissociada de seu propósito de construí-la sob o contexto de uma sociedade democrática, perpassada por valores políticos democráticos compartilhados na cultura política pública. Assim, sugerir, como faz o teórico crítico, que a teoria rawlsiana prescinde de considerações democráticas informadas por contextos concretos, e que, sobretudo, prescinde da política na medida em que sua justificação seria construída abstratamente de modo arbitrário pelo filósofo, é um apontamento que precisaria ser deslindado.

O argumento que se pretende demonstrar neste artigo supõe que (i) a validade da justificativa de Rawls sobre a *concepção política de justiça*, ao contrário do que afirma

⁶ Rawls (1993/2011) esclarece que a ideia de sociedade bem-ordenada não é uma referência abstrata, mas adequadamente realista e, por isso, supõe que existam circunstâncias da justiça. Circunstâncias objetivas e subjetivas, as primeiras dizem respeito à escassez de recursos, e as segundas ao fato do pluralismo.

a crítica habermasiana, depende de considerações acerca da cultura política pública de cidadãos de “carne e osso”; e, como decorrência dessa discussão, pretende-se demonstrar (ii) como a definição de político em Rawls é informada por essas considerações que advêm da cultura política pública de uma sociedade democrática.⁷

Nesse sentido, cabe esclarecer que, quando Rawls expõe os elementos fundamentais que compõem a sua teoria da justiça como equidade, a qual defende ser uma concepção política de justiça, o autor pontua que uma das características constitutivas fundamentais de uma concepção política de justiça é: “[...] que seu conteúdo se expressa por meio de certas ideias fundamentais percebidas como implícitas na cultura pública política de uma sociedade democrática” (Rawls, 1993/2011, pp. 15-16). Em diversas passagens de *O liberalismo político* (1993/2011), obra na qual essa perspectiva ganhou maior espaço, a relação de dependência epistêmica entre a concepção política de justiça e as convicções profundamente arraigadas de uma sociedade democrática constitucional são essenciais para a construção da argumentação em prol da concepção de justiça como equidade de Rawls.

A construção teórica do filósofo analítico é delineada a partir de formulações desenvolvidas em um nível elevado de abstração filosófica. Alguns de seus críticos, como Habermas (1990/2004, p. 111), mas também Walzer (2003, p. XVII), avaliam que essa opção analítica de Rawls comprometeria a validade e a aceitabilidade de sua teoria. Do ponto de vista desses autores, não seria razoável uma teoria da justiça que pretende propor quais seriam os princípios de justiça

⁷ A tensão entre uma concepção normativa de sociedade democrática e uma concepção factualista, ou empiricamente orientada, de uma sociedade democrática, é relevante para esse ponto da discussão. O sentido que Rawls atribui à noção de sociedade democrática não se resume à concepção de um regime democrático competitivo. Podemos dizer que a compreensão rawlsiana de sociedade democrática é relativa à compreensão de uma sociedade que se estrutura com base no axioma da igualdade moral entre as pessoas (Vita, 2007).

mais razoáveis para o(a)s cidadãos e cidadãs de uma sociedade democrática, mas que, ao almejar tal objetivo, ignora, como indica Walzer, os significados compartilhados de justiça desse(a)s mesmo(a)s cidadãos e cidadãs.

Sob a lógica dessa crítica, Rawls não estaria levando em consideração a perspectiva dos cidadãos e cidadãs na medida em que constrói sua proposta por meio de recursos teóricos abstratos arbitrários, como o da deliberação sobre princípios de justiça na “posição original”. Recursos esses que teriam a pretensão de demonstrar, em tom de universalidade, como as pessoas, e nesse caso corresponderiam a “pessoas metafísicas”, se situadas num contexto de deliberação moral hipotética, no qual estivessem despidas de estruturas de diferenciação social, econômica e de visões éticas ou religiosas de mundo e, portanto, se estivessem inseridas num cenário de *baseline* igualitário, certamente, e após cuidadosa reflexão, optariam pela escolha dos princípios de justiça tal qual a equidade como aqueles mais razoáveis para cumprir as exigências dos valores da liberdade e da igualdade de uma sociedade democrática. Esse método analítico corresponderia, do ponto de vista de Habermas, a uma “tutela filosófica sobre os cidadãos” (Habermas, 1990/2004, p. 112) justamente, como já foi salientado anteriormente, por definir os constrangimentos à ação e à deliberação de pessoas não metafísicas, isto é, dos cidadãos e cidadãs de uma democracia constitucional por meio de um experimento hipotético idealizado pelo filósofo. Do ponto de vista de Habermas, o problema seria o de que “[...] todos os discursos essenciais de legitimação já ocorreram dentro da teoria” (Habermas, 1995, p. 128, tradução nossa)⁸. E, do ponto de vista de Walzer, como salienta Forst, as “[...] abordagens morais abstratas, formais e universalistas

⁸ A citação completa no original: “They cannot reignite the radical democratic embers of the original position in the civic life of their society, for from their perspective all of the essential discourses of legitimation have already taken place within the theory”.

são não democráticas, uma vez que são removidas do discurso político” (Forst, 2010, p. 196).

A validade dessa crítica depende de uma interpretação sobre se Rawls realmente teria desconsiderado os “significados compartilhados”, nos termos empregados por Walzer, dos cidadãos e cidadãs de “carne e osso” ao formular os princípios de justiça como equidade. Optamos por iniciar a discussão das críticas à teoria rawlsiana pela objeção ao seu potencial democrático, pois, para a estrutura de nossa argumentação, essa crítica é relevante na medida em que atinge o ponto no qual nosso argumento pretende ser delineado: a relação entre os princípios de justiça, e, de uma maneira mais ampla, a teoria de Rawls, com as convicções e juízos compartilhados de uma sociedade democrática. Cabe salientar que nesta seção ainda não temos como objetivo discutir as demais objeções dirigidas à teoria rawlsiana, isso será feito mais adiante. Partimos dessa crítica, encampada por Habermas e Walzer, por considerarmos que, além de incidir sobre um ponto relevante de nossa argumentação, envolve um entendimento equivocado sobre como o autor liberal-igualitário articula os juízos de justiça compartilhados em uma sociedade democrática.

Nesse sentido, pretendemos argumentar que a formulação dos princípios propostos não deriva de um entendimento abstrato arbitrário do filósofo e que, diversamente disso, tal construção é necessariamente informada pelos juízos compartilhados das pessoas de “carne e osso”. Aqui chegamos ao ponto (i), mencionado anteriormente, que diz respeito à conexão entre o político e a construção teórica. Nosso argumento, de modo contrário à crítica formulada, defende que não é possível empreender uma discussão sobre o político na teoria rawlsiana se desconsiderarmos as consequências profundas da incorporação dos juízos compartilhados acerca da estrutura justificatória do argumento de Rawls. Desse modo, para nós, a discussão da relação entre

o político e o teórico na teoria política de Rawls pressupõe o debate sobre como os juízos compartilhados de uma cultura política democrática informam a construção teórica desse autor e a sua concepção de política.

O desenvolvimento desse argumento passa por apresentar três pontos: (1) como o recurso à abstração não compromete a validade da teoria rawlsiana; (2) como os princípios de justiça não resultam de um mero experimento abstrato construído pelo filósofo, e; o ponto principal dessa nossa argumentação; (3) como os princípios de justiça não constituem uma ordem moral independente e, portanto, são construídos e informados pela razão prática das pessoas situadas no contexto de sociedades democráticas.

Tal como anteriormente foi exposto, alguns críticos sustentam que a teoria rawlsiana, por ser construída a partir de abstrações idealizadas, desconsideraria, por esse motivo, a posição das pessoas situadas em contextos políticos concretos. Contudo, o uso de concepções abstratas não incorreria nesse resultado apontado pelos críticos na medida em que, em primeiro lugar, como indica Rawls, “[...] a atividade de abstração é desencadeada por conflitos políticos profundos” (Rawls, 1993/2011, p. 53). Portanto, as discussões teóricas que se desenrolam sob o pano de fundo de concepções abstratas oriundas da filosofia política não são nem prescritas nem justificadas pela relevância da abstração em si, e sim, mais precisamente, tal recurso à abstração se faz necessário quando “[...] nossos entendimentos políticos compartilhados, como diria Walzer, colapsam” (Rawls, 1993/2011, p. 53). De modo que “[...] quanto mais profundo o conflito, maior o nível de abstração a que devemos chegar para ter uma visão clara e ordenada de suas raízes” (Rawls, 1993/2011, p. 54). A esse respeito, salienta Vita:

Rawls entende que essas idealizações permitem tornar o problema da escolha de princípios fundamentais de

justiça social mais tratável do que se condições não ideais (em que há injustiças nas instituições ou na conduta de cidadãos e agentes políticos) fossem levadas em conta, o que tornaria impossível impedir que desigualdades arbitrárias, poder de barganha e capacidade desigual de ameaça contaminassem os termos do contrato social (2022, p. 5).

A utilização de concepções abstratas é informada pelas condições da discussão pública e dela não pode apartar-se. Em segundo lugar, a justificação de uma concepção de justiça é um problema prático, e não teórico, epistemológico ou metafísico (Rawls, 1993/2011, p. 53; Rawls, 1992, p. 33) e, por conseguinte, a filosofia não poderia se impor aos juízos ponderados de justiça das pessoas. Dessa perspectiva, a atividade de abstração da qual se vale a construção teórica rawlsiana não apresenta, em si mesma, validade epistêmica independente, para além de representar um guia possível à reflexão prática que tem a última palavra acerca de qual concepção de justiça corresponde àquela que é a mais razoável para os cidadãos e cidadãs de uma sociedade democrática ou, ao menos, àquela que pode cumprir as exigências de legitimidade política (normativa) em uma sociedade democrática. Como Rawls afirma:

A filosofia política não se afasta, como pensam alguns, da sociedade e do mundo. E também não tem a pretensão de descobrir com seus próprios métodos características de argumentação, e apartada de toda e qualquer tradição de prática e pensamentos políticos, em que consiste a verdade (Rawls, 1993/2011, p. 53).

O uso de concepções abstratas na discussão teórica rawlsiana, portanto, não implica a desconsideração da existência de conflitos e demandas a respeito da justiça

e a respeito do conteúdo daquilo que torna uma vida valiosa; mas, pelo contrário, é justamente por reconhecer a dimensão desse desacordo moral profundo que Rawls utiliza concepções que, por serem abstratas, lhe oferecem uma base para justificação a partir da qual uma discussão acerca do que há de comum em relação aos juízos sobre a justiça no contexto de sociedades democráticas marcadas pelo pluralismo é possível de ser delineada. Desse modo, a construção dos princípios de justiça pressupõe a existência de tal desacordo moral profundo, que é concreto e socialmente enraizado. Sendo assim, o modo como Rawls constrói sua teoria não é arbitrário no que se refere à posição das pessoas enquanto cidadãos e cidadãs de uma sociedade democrática. No entanto, a questão que fica é a de como seria possível chegar a um ponto de acordo sobre princípios de justiça, uma vez que o desacordo moral “[...] é o resultado esperado do exercício da razão humana sob a estrutura de instituições livres de um regime democrático constitucional” (Rawls, 1993/2011, p. XVII). A discussão quanto a essa questão será apresentada mais adiante neste artigo.

A formação de um consenso antipolítico na teoria não-política de Rawls: a crítica de Mouffe

A crítica segundo a qual a dimensão consensualista e, portanto, anti-agonística, da teoria rawlsiana como um reflexo de seu caráter antipolítico é uma objeção formulada por Chantal Mouffe. Nesta seção do artigo, nos dedicaremos a discussão mais específica sobre a crítica dessa autora a Rawls.

Mouffe é peremptória em afirmar que a teoria de Rawls corresponde a uma “filosofia política sem política” (Mouffe, 1996, p. 59); esse é, inclusive, o título que dá o tom de um capítulo dedicado a discutir a teoria rawlsiana em seu livro *The return of the political* (1996). A autora desenvolve suas objeções ao liberalismo de Rawls tomando como critério de avaliação analítica-normativa a concepção agonística

dela acerca do que constitui o político. Desse modo, antes de passarmos propriamente para as objeções da autora ao liberalismo político rawlsiano, precisamos esclarecer, mesmo que de modo sintético, a concepção dela sobre o político.

A concepção mouffeana quanto à natureza do político é, como a própria autora sugere: agonística. Ela defende essa visão ao conceber o político como o espaço onde “[...] os conflitos, os antagonismos, as relações de poder” estão permanentemente em disputa por atores que se definem de modo relacional e que, sobretudo, estruturam-se a partir de uma lógica de relação agonística (Mouffe, 1996, p. 71). Em resumo, o político possui uma especificidade para Mouffe, pois representa o plano em que são manifestados os antagonismos existentes na sociedade (Miguel, 2014, p. 26). A visão nuclear que embasa a posição teórica da autora é, portanto, de uma lógica do conflito e não a do consenso. As críticas que a autora dirige ao liberalismo rawlsiano baseia-se nessa concepção acerca do político. Em vista disso, o ponto central das objeções de Mouffe a Rawls dirigem-se ao apagamento operado pela teoria rawlsiana de noções políticas fundamentais, (1996, p. 79), tais quais o conflito, o poder, a divisão e o antagonismo, em prol da manutenção de um consenso que, segundo Mouffe, configura-se como antipolítico. Nesse sentido, a teoria rawlsiana teria como objetivo a busca pela eliminação da contingência e da indeterminação características do político. Desse modo, para Mouffe, a teoria de Rawls estaria duplamente enganada na medida em que, primeiro, negaria a política; e, segundo, estaria equivocada quanto à sua natureza (1996, p. 187).

Embora a autora desenvolva críticas específicas à forma como Rawls define os termos de seu liberalismo político, o ponto de partida da crítica de Mouffe funda-se nas premissas liberais. Para a autora, o liberalismo é, por

natureza, antipolítico (Mouffe, 1996, p.185). A despeito de ela reconhecer os distanciamentos de Rawls com relação à perspectiva liberal clássica, bem como as inovações teóricas desse autor (Mouffe, 1996, pp. 68-69), Rawls continua sendo, no fundo, um representante de algum tipo de liberalismo. E como um liberal, esse autor endossaria as características teóricas liberais fundamentais do (i) individualismo; do (ii) racionalismo; do (iii) universalismo e da (iv) imparcialidade/neutralidade. Características que, cada uma a seu modo, operam um apagamento e uma negação da política, nos termos em que Mouffe a entende. Nesse sentido, Mouffe argumenta que a defesa de uma perspectiva pautada no individualismo condicionaria todos os aspectos normativos para o âmbito da moralidade individual (Mouffe, 1996, p. 149) e, por isso, negaria a construção relacional das identidades e das demandas coletivas. Negaria, portanto, um aspecto fundamental da vida social que é a coletividade. O racionalismo, por sua vez, apresenta-se como a única linguagem possível, e, associado à pretensão de imparcialidade, almeja construir discursos que se pretendem universais, mas que, na verdade, representavam posições apenas parciais e, no máximo, hegemônicas. Para Mouffe, a pretensão de definir os termos do jogo em uma linguagem racional opera, na verdade, uma exclusão discursiva na medida em que fecha o horizonte de possibilidades discursivas adversárias, pois, ao definir seus adversários como irracionais, os torna legitimamente impossibilitados de enquadrar-se dentro dos termos estipulados pelo modelo hegemônico. O problema que a autora vê nesses valores liberais (racionalismo; universalismo e imparcialidade) é o de que camuflam a imposição de uma perspectiva particular, a partir da construção de uma justificação pretensiosamente imparcial. *Grosso modo*, esses são os problemas apontados por Mouffe em relação ao tratamento do político presentes no discurso liberal. Cabe agora

especificarmos como essa visão da autora ecoa nas suas críticas dirigidas a Rawls.

Como pontuamos acima, a principal crítica de Mouffe a Rawls é a de sustentar que na teoria desse liberal-igualitário não há lugar para o conflito e, por conseguinte, na definição mouffieniana, não há política. Para apresentarmos a argumentação de Mouffe e asprol dessa hipótese, iremos organizar a discussão em torno de três demarcações principais sobre a teoria de Rawls que a autora desenvolve em diferentes momentos de seu texto: (i) a teoria rawlsiana é, na verdade, uma teoria moral e não uma teoria política; (ii) a discussão que Rawls chama de política se estrutura por meio da negação daquilo que não é político, sendo, portanto, uma definição negativa. Desse modo, mesmo se assumirmos os próprios termos do autor ao conceituarmos o político, somente encontraremos uma definição que opera por meio de afastamentos e afirmações do que não é o político. Para Mouffe, portanto, Rawls é incapaz de oferecer uma definição do que constitui o político em sua teoria. Por fim, (iii) a demarcação que delineamos diz respeito à dimensão necessariamente antipolítica do consenso.

17

Um dos problemas evidentes para Mouffe na teoria da justiça de Rawls é que essa é desenvolvida sob a modelagem de raciocínios estritamente morais, e não políticos. A teoria de Rawls, portanto, é, para essa autora, somente um discurso moral. E como discurso moral, no qual os indivíduos correspondem às unidades básicas de agência, essa teoria não poderia nos dizer nada acerca da política. A autora salienta que o próprio Rawls é quem define que a distância entre política e moralidade, para ele, a diferença entre a filosofia moral e a filosofia política é apenas uma questão de alcance (Rawls, 1993/2011 *apud* Mouffe, 1996). Com isso, para Mouffe, esse autor estaria colocando o discurso político no mesmo campo e patamar do discurso moral (Mouffe, 1996, pp. 78-79). Por isso, a autora pontua que Rawls desenvolve

uma “filosofia política sem fundamentos” [políticos] (Mouffe, 1996, p. 78, acréscimo nosso). Nesse sentido, os princípios de justiça correspondem a discursos estritamente morais, despidos de elementos políticos.

Essa crítica de Mouffe sobre a separação rígida dos campos da política e da moral é, para nós, bastante problemática e simplificadora. Mesmo se tomarmos como ponto de partida a concepção defendida pela autora acerca da dimensão conflituosa que é constitutiva do político, e as suposições e premissas que a acompanham, ficaria nebuloso delinear uma separação analítica clara entre os elementos estritamente políticos e morais presentes na dinâmica dos conflitos, nos antagonismos e nos interesses em disputa. Isso ocorre porque as gramáticas defendidas no conflito político incluem elementos de discurso moral. Cada gramática em disputa busca um lugar nesse conflito, e essa demarcação é definida tanto pela relação entre elas, conforme sugerido por Mouffe, quanto por um núcleo normativo interno, que gera divergências nos valores fundamentais em disputa. Valores esses que servem, também, como guia à ação política. Assim, o conflito pode ser o modo pelo qual a política processa a multiplicidade de visões de mundo concorrentes, mas o que as faz divergir fundamentalmente é a posição de que constituem visões “verdadeiras” e que, portanto, merecem um lugar privilegiado na construção da linguagem hegemônica da sociedade. A política, portanto, além de ter a sua moralidade constitutiva, também é perpassada por discursos morais conflitantes entre si, e que conferem tonalidades distintas ao conflito político. Nesse ponto, portanto, consideramos que a crítica de Mouffe falha em indicar a falta de validade da teoria de Rawls na sua pretensão política apenas porque esse autor também articula explicitamente elementos morais na discussão teórica. Mas, ainda nos cabe analisar as demais objeções da autora e discutir sua respectiva pertinência.

O segundo ponto de objeção que incluímos em nossa demarcação das críticas de Mouffe diz respeito à definição negativa da política operada por Rawls em sua teoria. Aqui a questão para Mouffe é que mesmo levando em consideração somente o que o autor de *O liberalismo político* designou como político, ainda estaríamos diante de uma concepção insuficiente e, sobretudo, esvaziadora do político. Nesse sentido, a política em Rawls é designada apenas de maneira negativa para especificar uma forma de moral não baseada numa doutrina abrangente e que somente se aplica a certas áreas, a saber, a estrutura básica da sociedade; como Mouffe detalhadamente expõe:

É-nos dito que ‘a primeira característica de uma concepção política de justiça é a de que, embora tal concepção seja, evidentemente, uma concepção moral, é uma concepção moral concebida para um tipo específico de objeto, nomeadamente para instituições políticas, sociais e econômicas’, e que ‘a segunda característica complementa a primeira: uma concepção política não deve ser entendida como uma concepção moral generalizada e abrangente aplicável à ordem política’. Até agora nada foi dito de positivo a respeito da natureza específica do político. Finalmente, Rawls refere a terceira característica de uma concepção política de justiça: ‘não é formulada em termos de uma doutrina religiosa, filosófica ou moral geral ou abrangente, mas antes em termos de certas ideias intuitivas fundamentais latentes na cultura política pública de uma sociedade democrática’. Assim, restam-nos as ideias intuitivas para compreendermos em que sentido uma concepção de justiça é política (Mouffe, 1996, p. 70).

19

Consideramos que essa crítica de Mouffe tem a sua pertinência na medida em que, quando Rawls busca demarcar o caráter político de sua teoria da justiça como equidade,

esse autor o faz, muitas vezes, de modo a demarcar o que a sua teoria da justiça não é: uma concepção abrangente; metafísica; independente da justificação a partir de juízos sociais compartilhados; dirigida à conduta pessoal (em vez de circunscrita a um objeto institucional específico); despidida de pretensões acerca da possibilidade de uma justificação compartilhada do uso do poder coercitivo. Dessa forma, a discussão que Rawls mobiliza para elucidar o que compreende por uma concepção política de justiça e, portanto, pelo que compreende sobre a constituição da dimensão do político, é, *grosso modo*, feita a partir de uma perspectiva negativa, isto é, a partir da definição da concepção de justiça por meio da exclusão daquilo que essa concepção não é.

20

Contudo, apesar de considerarmos essa crítica de Mouffe pertinente e válida, discordamos da conclusão desenvolvida pela autora: de que esse movimento em direção a uma definição negativa implica, necessariamente, um esvaziamento do político. Assim como as posições inscritas no âmbito da política, da forma como Mouffe a entende, são construídas de modo relacional, a teoria política também precisa se posicionar relacionalmente no debate teórico, por meio de afastamentos e aproximações conceituais. Esse movimento, em si mesmo, não significa a ausência de uma dimensão política que é defendida na construção teórica. Significa, conforme Mouffe captou bem, que a compreensão de como essa dimensão é construída na teoria se dá pelo afastamento e pela negação justificada de características essencialmente não políticas. Nesse sentido, a definição do que constitui o político não pode ser somente aceita como normativamente válida quando for desenvolvida sob um ponto de vista positivo ao invés do negativo. A autora não oferece nenhuma justificativa que demonstre a invalidade normativa de uma definição negativa. O único critério, nesse caso, parecem ser os juízos de valor da própria autora sobre o que seria uma “boa” teoria política, que, no limite, são reflexos de uma posição valorativa

particular sobre o que é o político, e não constitui um critério independente de avaliação.

Provavelmente o ponto mais ácido da crítica de Mouffe a Rawls diz respeito à dimensão do consenso no liberalismo rawlsiano. Esse ponto é central para a crítica empreendida pela autora de que a teoria de Rawls representa, na verdade, uma expressão teórica que é essencialmente antipolítica. Tendo sempre em mente o eixo do conflito, que a autora considera a dimensão principal da política, podemos, então, nos debruçar sobre os argumentos que Mouffe delineia em defesa dessa sua objeção. A aslevância dessa objeção acerca do caráter antipolítico do consenso seria, para a construção da crítica de Mouffe como um todo, salutar na medida em que a autora entende que a dimensão do consenso é indispensável para a elaboração da teoria rawlsiana. Primeiro, pois os princípios de justiça de Rawls derivam de uma reflexão contratualista da qual emerge um acordo compartilhado sobre o que os fundamenta; e, depois, porque a sociedade bem-ordenada, fundada sob esse acordo contratualista, seria sustentada ao longo do tempo a partir de um consenso sobreposto entre distintas concepções de bem que, deixando de lado suas antipatias, concordam mutuamente em endossar os princípios de justiça como a base compartilhada da cooperação social. Esse raciocínio esquemático que esboçamos sobre a teoria de Rawls é, evidentemente, reducionista, mas é necessário do ponto de vista da crítica de Mouffe para evidenciar a relevância que essa objeção sobre o consenso tem para o seu argumento central, segundo o qual a teoria rawlsiana seria antipolítica. Então, cabe esclarecer: qual é o problema com o consenso? Ou melhor, quais são os problemas, de acordo com Mouffe?

Mouffe defende que a característica constitutiva da democracia é a sua indeterminação (1996, p. 194). Essa visão sobre a democracia, aliada à concepção agonística da política, implica a negação da possibilidade da definição de um consenso político “racional”; pois, em primeiro lugar, a política

necessariamente fomenta formas de divisão e conflito; e, sendo assim, a referência a um consenso significa a imposição de um discurso hegemônico dentro da dinâmica agonística da democracia. E, em segundo lugar, o caráter indeterminado da democracia diz respeito à sua permanente abertura à luta discursiva, e, dessa forma, a imposição de um consenso “racional” configura uma negação da própria natureza da democracia.

Nesse sentido, para Mouffe, todo consenso é a expressão da configuração de um discurso hegemônico. Aqui, a autora critica novamente a fundamentação liberal do consenso rawlsiano, baseado na racionalidade, na universalidade e na imparcialidade. Essas são formas, para Mouffe, discursivas parciais como quaisquer outras e, portanto, são, por natureza, incapazes de conferir a fundamentação, pretensamente homogênea e compartilhada, de um consenso. Desse modo, todo discurso que se afirmar consensual opera, na verdade, um ato de exclusão⁹ e, além disso, de coerção, pois “[...] a coerência social só será atingida à custa da repressão de algo que a nega” (Mouffe, 1996, p. 188). Em vista disso, a autora sinaliza que a teoria rawlsiana, dada a sua suposição consensual em torno dos princípios de justiça, empreenderia, por um lado, uma forma de encerramento do caráter indeterminado da democracia; e, por outro lado, negaria o conflito por meio da pretensão de superá-lo por meio de uma forma de ilusionismo racional relativo ao consenso, que é pretensamente inclusivo e imparcial, contudo, verdadeiramente parcial e exclusivo. Nas palavras de Mouffe:

A fim de evitar os perigos desse encerramento, o que é preciso abandonar é a própria ideia de que poderia existir algo como um consenso político ‘racional’, se isso significar um consenso não baseado em qualquer forma de exclusão”.

⁹ “[...] todos os consensos são, por necessidade, baseados em atos de exclusão [...] nunca poderá existir consenso racional” (Mouffe, 1996, p. 187).

“Ao postular que é possível atingir um consenso moral livre sobre os fundamentos políticos através de procedimentos racionais e que tal consenso é proporcionado pelas instituições liberais, acaba por assumir um conjunto historicamente específico de acordos com caráter de universalidade e de racionalidade, o que é contrário à indeterminação constitutiva da democracia moderna (Mouffe, 1996, p. 194).

A aceitação dessa crítica de Mouffe depende da aceitação de que a perspectiva teórica oferecida por ela é a resposta mais adequada e teoricamente razoável para lidar com os desafios do pluralismo que permeia as sociedades contemporâneas. A validade de sua crítica depende, portanto, da visão de que o agonismo é insuperável. A discussão de sua objeção a Rawls nesses termos é impraticável dentro deste artigo, dada a profundidade que um debate no nível de justificação sobre qual seria a posição teórica mais adequada exige. Posto isso, nossa pretensão será a de apontar incoerências no argumento de Mouffe, sem, contudo, entrar no mérito da pertinência de sua posição teórica como um todo.

Dessa forma, nos cabe indagar se a dimensão do consenso e do conflito são necessariamente excludentes tal como Mouffe defende. Partindo de um questionamento da autora sobre a impossibilidade de eliminação da discordância do horizonte da política, buscaremos problematizar essa relação. De acordo com Mouffe, “[...] não devemos imaginar a eliminação da discordância, mas apenas a sua contenção em formas que respeitem a existência de instituições democrático-liberais” (Mouffe, 1996, p. 72). Acreditamos que Rawls não se opõe a essa visão defendida pela autora. Assim, podemos entender que “formas que respeitem a existência de instituições democráticas” correspondem à presença de um acordo fundamental compartilhado e também à aceitação comum da legitimidade normativa

dessas instituições, o que justifica respeitá-las. Portanto, parece haver a necessidade, mesmo em Mouffe, de uma área mínima de acordo compartilhado.

Para lidar com a questão da possibilidade, e até necessidade, de uma área consensual, vamos partir da discussão que Mouffe faz sobre Rawls não levar em consideração as relações de poder e, com isso, de conflito em sua teoria. De acordo com Mouffe, a teoria rawlsiana está isenta de relações de poder (Mouffe, 1996, p. 71) – aqui a autora faz alusão ao modo como Rawls constrói sua teoria a partir do dispositivo da posição original e do véu da ignorância –, e que, por isso, além da ênfase que o autor concede à dimensão do consenso, a “[...] a bem-ordenada sociedade de Rawls fundamenta-se na eliminação da própria ideia de política” (Mouffe, 1996, p. 93). Mas, do ponto de vista dos objetivos de Rawls, é perfeitamente coerente que o acordo sobre princípios de justiça seja hipoteticamente justificado de um contexto no qual as relações assimétricas de poder estejam ausentes. Isso não é um problema do ponto de vista normativo. Afinal, como seria possível desenvolver uma reflexão sobre a elaboração de princípios de justiça se levássemos em consideração as relações que demarcam fronteiras e assimetrias entre as pessoas e que, por isso, necessariamente estruturam de modo injusto suas relações? A posição de Mouffe, portanto, exclui a possibilidade de pensarmos alternativas para alargar os limites do que podemos considerar justo. Rawls não nega, nem poderia negar, que há estruturas que demarcam relações de poder assimétricas na sociedade. O fato desse autor valer-se de um recurso de constrangimento hipotético, tal como é o véu da ignorância, contribui para evidenciar que ele leva muito a sério o impacto das relações de poder existentes na sociedade contemporânea sobre a perspectiva de vida das pessoas, e não o contrário. Se aceitarmos a crítica de Mouffe, aceitaremos que a possibilidade de vislumbrar um acordo sobre um núcleo comum

e compartilhado que estruture as instituições no que se refere às considerações acerca da justiça seria impossível de ser alcançado. Um núcleo consensual é normativamente essencial para legitimar as instituições, e é sobre esse acordo fundamental que Rawls discute, porque: “[...] o desejo de um acordo livre de coerção, um entendimento público coerente com as condições históricas e restrições do nosso mundo social pode emergir. Enquanto não pudermos conceber como isso poderia ocorrer, não pode ocorrer” (Rawls, 1992, p. 34). Aqui trata-se, ainda, de indeterminação e de possibilidades discursivas e não, conforme argumenta Mouffe, de um encerramento¹⁰ (Mouffe, 1996, p. 193) a partir de um consenso ilusório.

Construtivismo político, justiça e democracia: a construção da teoria política de John Rawls

Podemos dizer que entre as principais preocupações teóricas de Rawls estaria certamente a de esclarecer como os princípios de justiça (Rawls, 2002), tal qual a equidade, não se fundamentam sob uma ordem moral independente, mas, de modo contrário a isso, tais princípios seriam construídos com base naquilo que o autor chama de “pontos fixos e de ideias intuitivas” que são socialmente construídas e compartilhadas na cultura política no contexto de uma democracia constitucional (Rawls, 1992, pp. 31-32). Essa ideia será mais desenvolvida adiante. É importante, antes, ressaltar que ao desvincular a justificação dos princípios de justiça de algum critério moral independente, Rawls rompe analítica e filosoficamente com uma visão canônica que advém de uma longa trajetória na filosofia política.

25

¹⁰ Mouffe pontua que os princípios de justiça de Rawls fazem parte de um jogo de significados em disputa, e correspondem apenas a uma alternativa, não a única possível ou à verdadeira alternativa (Mouffe, 1996, p. 75). Mas o autor de *O liberalismo político* não pode discordar disso. Mesmo considerando-se somente as posições abarcadas pela teoria do liberalismo político, o próprio Rawls.

Ao contrário dessa visão canônica, os princípios de justiça da teoria rawlsiana não são justificados a partir de verdades morais ou de leis da natureza, pois estas são, por sua vez, independentes e transcendentais à vontade das pessoas de “carne e osso”, tal como são as *lex naturalis* dos contratualistas jusnaturalistas.¹¹ Diversamente de visões morais intuicionistas, os princípios de justiça da teoria rawlsiana são justificados mediante valores políticos, estes, por sua vez, são valores dependentes de um processo de construção que é moral e socialmente enraizado. Por esse motivo, tais princípios originam-se da razão prática comum dos cidadãos e cidadãs no contexto de sociedades democráticas. Os princípios de justiça como equidade, portanto, resultam de um procedimento de construção operado pela razão prática comum a todo(a)s, e são, por isso, potencialmente compartilhados.

26

O método analítico do qual Rawls se vale para argumentar teoricamente acerca da possibilidade de conexão dos princípios de justiça com as nossas convicções morais refletidas é o que o autor chamou de “equilíbrio reflexivo”. Em resumo, esse equilíbrio equivale aos ajustes mútuos entre uma determinada concepção de justiça resultante de um procedimento de justificação hipotético contratualista com os juízos ponderados de justiça das pessoas. Esse procedimento integra a opção metodológica rawlsiana, que é o “construtivismo político”.

Há duas questões, que podemos descrever como práticas, que embasam o modo como o construtivismo político rawlsiano é delineado: uma delas é (i) o fato do pluralismo,

¹¹ Cabe notar que em *Uma teoria da justiça* (1971), John Rawls inaugurou uma forma de teoria cuja justificação moral de princípios de justiça baseia-se em uma forma de deliberação hipotética inspirada no contratualismo “tal como foi formulado por Locke, Rousseau e Kant” (Rawls, 1993/2011, p. XLI). Mas o tipo de contratualismo rawlsiano é profundamente diferente da tradição contratualista moderna. Não há, na discussão desenvolvida por Rawls, nenhuma referência a algum estado de natureza prévio ou às leis naturais, questões essas típicas na discussão contratualista jusnaturalista.

e, a segunda questão, que é condicionada pela primeira, corresponde a (ii) como definir os termos de cooperação social no contexto de sociedades marcadas pelo conflito moral profundo decorrente do pluralismo de visões de mundo. Sob esse conjunto de apontamentos, Rawls pergunta-se:

Como devem ser determinados os termos equitativos de cooperação? Devem simplesmente ser estabelecidos por uma autoridade externa, distinta das pessoas que cooperam, por exemplo, pela lei de Deus? Ou esses termos devem ser aceitos por essas pessoas como equitativos em vista do conhecimento que têm de uma ordem moral independente? Ou esses termos devem ser estabelecidos por um acordo entre essas próprias pessoas, tendo em vista o que consideram como seu benefício recíproco? A justiça como equidade, como já dissemos, adota uma modalidade da última alternativa (Rawls, 1993/2011, p. 115).

27

Diante disso, *a tarefa da filosofia política* no contexto de sociedades democráticas seria, para Rawls (1992, p. 29), a de refletir e levar em consideração as convicções presentes na cultura política pública democrática para

[...] debruçar-se sobre essas questões [profundamente controversas mesmo na tradição democrática e na cultura política pública de uma democracia, como a de conciliar as exigências conflitantes de valores políticos centrais nessa própria tradição, como a liberdade e a igualdade] e examinar se alguma *base subjacente de acordo* pode ser descoberta e se um modo mutuamente aceitável de resolvê-las pode ser publicamente estabelecido (Rawls, 1992, p. 29, acréscimo nosso).

Sendo assim consideramos que os críticos de Rawls não teriam razões suficientes para argumentar que o liberalismo

político rawlsiano desconsidera as convicções públicas de agentes que estão situados sob contextos democráticos e, por consequência disso, oblitera a discussão pública devido à construção teórica de cunho abstrato. A atividade de abstração, portanto, é uma ferramenta analítica a serviço da discussão em prol de uma base pública e compartilhada de justificação dos termos da cooperação social; e, desse modo, “[...] as bases dessa visão [do construtivismo político] encontram-se nas ideias fundamentais da cultura política pública, bem como nos princípios e nas concepções de razão prática compartilhados pelos cidadãos” (Rawls, 1993/2011, p. 115). A questão da construção de uma base pública de justificação é, para esse autor, um problema político prático e não filosófico ou de um normativismo abstrato somente, uma vez que “[...] nenhuma concepção moral geral pode fornecer uma base publicamente reconhecida para uma concepção de justiça num Estado democrático moderno” (Rawls, 1992, p. 27).

28 Nessa linha, Rawls destaca que:

O dualismo, no liberalismo político, entre o ponto de vista da concepção política e os muitos pontos de vista das doutrinas abrangentes não é um dualismo que se origine na filosofia. Tem origem, mais precisamente, na natureza especial da cultura política democrática marcada pelo pluralismo razoável (Rawls, 1993/2011, p. XXII).

O ponto principal a destacar sobre uma *concepção política de justiça*, no caso a justiça como equidade, é a sua independência com relação às estruturas normativas das diversas e divergentes concepções de bem que coexistem em uma sociedade democrática. Aqui, chegamos a um ponto que se conecta diretamente à discussão que o autor de *O liberalismo político* desenvolve na seção § 2 desse livro sobre a ideia de uma concepção política de justiça (Rawls, 1993/2011, pp. 13-17). Nesta seção, o autor afirma que uma concepção

política de justiça apresenta três características: (i) é uma concepção moral que se aplica às instituições políticas, sociais e econômicas; (ii) é uma concepção que se sustenta por si mesma ao não depender da adesão epistêmica advinda de concepções metafísicas e (iii) a característica constitutiva de uma concepção política de justiça diz respeito a como o seu conteúdo é construído.

Podemos dizer que Rawls, portanto, reconstrói teoricamente, e por isso o uso analítico ao recurso de abstrações é relevante, o que é construído socialmente. Esse autor realiza, por fim, uma reconstrução analítica baseada em valores construídos de modo interpessoal, ou seja, sobre valores que são imanentes à sociedade democrática. Cabe mencionar que a concepção de justiça como equidade é também uma concepção moral, na medida em que envolve e mobiliza certos valores morais (como o valor da igualdade humana fundamental). No entanto, o que explicitamente a diferencia de outras concepções morais – e aqui nos distanciamos da crítica de Mouffe –, é que, segundo Rawls, essa concepção se limita à esfera do político. A concepção de justiça como equidade é, portanto, uma concepção moral que não é abrangente nem parcialmente abrangente, como é o caso de concepções morais que exprimem visões metafísicas. Esses tipos de concepções (advindas de visões metafísicas), por conseguinte, mobilizam um conjunto de valores morais que escapam da esfera do político, embora possam também mobilizar valores que prescrevam virtudes políticas, como é o caso do humanismo cívico. Concepções metafísicas são, portanto, concepções sobre o bem humano em uma variedade de contextos (no limite, a todos os âmbitos de atividade humana) e que, por isso, aplicam-se a uma ampla gama de objetos (Rawls, 1993/2011, p. 206).

De modo diferente, uma concepção que visa mobilizar um tipo de fundamentação que escape ao reino da metafísica não pressupõe, em sua justificação, a aceitação

de doutrinas religiosas, filosóficas ou morais específicas, e, além disso, não diz respeito a preceitos ou regras de conduta pessoal na medida em que o objeto para o qual foi formulada é a estrutura básica de um regime democrático constitucional. Diferentemente de uma doutrina abrangente de bem, a concepção de justiça como equidade é política, segundo Rawls, pois é proposta somente para “[...] as principais instituições da vida política e social, e não para a vida como um todo” (Rawls, 1993/2011, p. 206).

Conflito e consenso democrático: em defesa da teoria política normativa rawlsiana

Diversamente do que afirmam alguns críticos, especialmente Chantal Mouffe, a teoria de Rawls reserva um lugar relevante ao conflito. É justamente a percepção de que as sociedades pluralistas são marcadas por conflitos político-morais não passíveis de uma solução definitiva sem o uso da coerção ilegítima que é o pano de fundo da inspiração teórica rawlsiana para seu liberalismo político. Sendo assim, o campo do político, em Rawls, pressupõe a existência permanente de conflitos profundos na sociedade. Isso pode ser visto nesta indagação do autor:

30

[...] como é possível existir, ao longo do tempo, uma sociedade estável e justa de cidadãos livres e iguais que se encontram profundamente divididos por doutrinas religiosas, filosóficas ou morais razoáveis, embora incompatíveis entre si? (Rawls, 1993/2011, p. XIX).

Desse modo, o conflito socialmente enraizado estampa o pano de fundo da teoria de Rawls. O político, nesse arranjo teórico, é, portanto, percebido sob a lente do desacordo moral latente e inevitável. Entretanto, é importante ressaltar, Rawls não entende o conflito moral, alimentado pelas divergências entre as concepções de bem, como um

conflito propriamente político, embora seja um conflito social. Desse modo, a concepção desse autor sobre o que constitui o político, embora seja informada pela existência de tal conflito, não é por ele definido ou limitado.

Do ponto de vista factual, o político na teoria de Rawls está em consonância com o desacordo moral na medida em que é com base no fato do pluralismo que a teoria rawlsiana desenvolve a justificativa para o estabelecimento de um acordo acerca dos termos da cooperação social. Por isso, Rawls afirma que “[...] a justificação de uma concepção de justiça é mais uma tarefa social prática do que um problema epistemológico ou metafísico” (Rawls, 1992, p. 26).

O político na teoria rawlsiana, como já foi salientado aqui, subsiste ao desacordo moral profundo, mas, de modo contrário aos efeitos desagregadores inevitáveis causados por esse desacordo moral profundo, *o político para Rawls diz respeito à possibilidade de uma base compartilhada de acordo sobre a cooperação social*. O político, portanto, é a antítese do desacordo moral profundo e irreconciliável, o que, por sua vez, não significa que seja a antítese do conflito político. O espaço do político se refere àquilo que é público no sentido de que todo(a)s podem razoavelmente aceitar levando em consideração sua dignidade moral, mesmo que tenham divergências e conflitem quanto suas doutrinas abrangentes de bem. Isso, no entanto, não implica que o que não diga respeito ao político seja, necessariamente, privado.¹²

O político na teoria rawlsiana tem uma dimensão normativa que o desacordo moral não tem, uma vez que esse corresponderia a uma constatação factual da existência de um contexto pluralista nas sociedades modernas. E por ter esse apelo normativo, a esfera do político na teoria rawlsiana, e, vale destacar, de modo bastante diferente da tradição que

¹² Para uma discussão sobre os limites entre o público, privado e o não público na teoria rawlsiana, ver: Assumpção (2012).

atrela o político a um cálculo racional autointeressado, associa o político a uma esfera de reciprocidade no sentido de que todos o(a)s membro(a)s de uma sociedade bem-ordenada aceitam, e esperam que o(a)s outro(a)s também aceitem, os termos equitativos de cooperação social. A questão crucial que se coloca, então, é compreender o que corresponde ao conteúdo que esse acordo político *público* poderia englobar enquanto termos da cooperação social.

O dilema com o qual nos deparamos novamente, e que estrutura a teoria de Rawls, é: como construir uma espécie de consenso acerca dos termos de um acordo político se a sociedade a qual esse acordo regulará é perpassada por conflitos socialmente arraigados para os quais não há solução? Nesse sentido, um acordo substantivo poderia, como Habermas aponta (1995), obliterar os termos nos quais cada geração, em vista de seu próprio contexto e suas próprias demandas e reivindicações, conseguiria reescrever os termos desse acordo para adequá-lo a suas necessidades historicamente constituídas. Sob esse ponto de vista, o conflito e a possibilidade de mudança seriam, portanto, retirados da arena política pela teoria de Rawls. Contudo, um ponto essencial a ser ressaltado é que o acordo público diz respeito apenas aos valores políticos fundamentais e não à vida política da sociedade como um todo, seus espaços não públicos e sua cultura de fundo, e é esse ponto fundamental que as críticas externas deixaram de lado.

Nesse caso, o ponto relevante a ser esclarecido é: o que são e quais são os valores políticos fundamentais? Esses valores corresponderiam àqueles pontos fixos ou ideias intuitivas fundamentais de uma cultura política e, por isso, podem integrar uma base de acordo compartilhada. Esses valores não são substantivamente informados pela filosofia, mas, como este artigo buscou argumentar, são justificados com base nos “significados compartilhados” de uma sociedade democrática. Tais valores, de forma ampla, dizem

respeito a como a estrutura básica da sociedade se constitui. Dizem respeito, *grosso modo*, ao regime político democrático constitucional e aos direitos fundamentais constitucionais que o integram. Em razão disso, o acordo acerca da cooperação social não engessa a dinâmica do conflito na medida em que estrutura, em sentido lato, as regras nas quais os antagonismos se desenvolverão.

O argumento que buscamos traçar neste artigo acerca do político na teoria de John Rawls pode ser defendido de duas maneiras complementares. A primeira concebe o político como a antítese do metafísico, isto é, o político corresponde a *um tipo de justificação* do poder coercitivo que não se assenta em razões informadas por concepções de bem e doutrinas abrangentes. O político diz respeito a uma concepção que não reivindica *o status* moral de ser uma concepção política *verdadeira*, mas apenas assume ser uma concepção *razoável*, *entre muitas outras concepções razoáveis em conflito que possam existir devido ao pluralismo moral*. Por outro lado, o político representa *um acordo público acerca dos termos equitativos de cooperação*. Esse acordo pressupõe a consideração de uma concepção razoável de justiça, isto é, como dito, uma concepção política e não metafísica. Tal acordo é normativamente público, no sentido de que nenhum membro de uma comunidade política bem-ordenada pela concepção que especifica seus termos teria razões para rejeitá-lo. Esse acordo ancora-se sobre ideias fundamentais inscritas na cultura política de uma sociedade democrática. Esse ponto, já bastante mencionado neste artigo, é um componente central do argumento, sem o qual a concepção política de justiça não seria possível de ser construída.¹³

33

¹³ Aqui fazemos alusão ao método do construtivismo político utilizado por Rawls para elaborar a concepção de justiça como equidade. Como argumenta o autor: “[...] sua tarefa [do construtivismo político] é conectar o conteúdo dos princípios de justiça à concepção dos cidadãos na condição de pessoas livres e iguais” (Rawls, 1993/2011, p. 450).

Em consonância com o ponto de vista que buscamos argumentar no decorrer deste artigo, podemos dizer que haveria um núcleo normativo na teoria de Rawls que subjaz aos diferentes níveis de argumentação de justificação de sua concepção de justiça como equidade (considerada, na teoria do liberalismo político, como um dos membros da família de concepções políticas razoáveis de justiça). Esse núcleo normativo corresponderia a certas ideias intuitivas – como a concepção de pessoa na condição de cidadão(ã) dotado(a) das duas faculdades morais fundamentais e a concepção de sociedade bem-ordenada como um sistema de cooperação social caracterizado por termos equitativos de acordo entre pessoas que se concebem desse modo – de uma cultura política democrática. Sob esse ponto de vista, a estrutura da argumentação de Rawls em prol de uma concepção *política* de justiça depende, em seus diferentes níveis, do pressuposto acerca dos pontos fixos compartilhados em uma cultura política democrática. Desse modo, as ideias fundamentais que compõem a teoria da justiça rawlsiana¹⁴, tais quais o argumento da posição original, a ideia de sociedade bem-ordenada, a concepção de pessoa como livre e igual e dotada de certas capacidades morais, são construídas a partir da suposição de uma estrutura subjacente de valores que são inspirados por uma cultura política democrática.¹⁵

Entretanto, o argumento da cultura política – da forma como reconstruímos em nossa discussão – pode parecer a um(a) leitor(a) atento de Rawls teoricamente problemático: a compreensão desse autor sobre a cultura política de uma sociedade democrática diz respeito à cultura de

¹⁴ Explicadas na Conferência I do livro *O liberalismo político*.

¹⁵ Conforme Rawls argumenta (em *Uma teoria da justiça*, na parte III; e em *O liberalismo político*, nas seções § 7 e § 8 da Conferência II), há, em sua construção teórica, um pressuposto acerca da psicologia moral dos cidadãos e cidadãs. À medida que as pessoas se socializam em um contexto de cultura pública democrática, em uma sociedade bem-ordenada, os valores públicos são, ao longo do tempo, internalizados de modo a compor o repertório político-moral desses cidadãos e cidadãs.

sociedades existentes (reais) ou conjecturais (ideais)? No que vem a seguir, buscaremos expor e esclarecer esse dilema. Para tanto, precisamos lembrar ao leitor(a) que começamos a seção sobre o político em Rawls afirmando que sua teoria não abstrai as circunstâncias dos contextos reais das pessoas de “carne e osso” em prol de uma argumentação de tipo normativa-abstrata. O modo como defendemos essa interpretação se baseou na elucidação da posição de Rawls sobre como a concepção política de justiça seria expressão de certas ideias intuitivas fundamentais de uma sociedade democrática. E é justamente nesse ponto que nos deparamos com nosso problema. Por organizarmos o argumento da cultura política democrática de forma a se contrapor a uma posição normativa-abstrata que (poderia) se aparta do mundo real, pode parecer que sugerimos que a compreensão de Rawls sobre a cultura política seja empiricamente orientada. Contudo, a compreensão de Rawls acerca da cultura política não é propriamente de orientação empírica, mas, ao mesmo tempo, não é puramente normativa. Com isso queremos dizer que o autor estrutura sua argumentação em torno de certos componentes essenciais existentes no contexto de sociedades modernas. E por isso o autor não é indiferente aos fatos. Mas, ao mesmo tempo, a concepção de democracia desse autor é normativa e, por conseguinte, seu entendimento de uma cultura política de uma sociedade democrática no registro conjectural de sua teoria possui componentes normativos relevantes.

Como buscamos apresentar no início deste artigo, nossa discussão sobre a validade das objeções dirigidas à teoria rawlsiana poderiam ser conduzidas por três questionamentos: (a) do ponto de vista da justificação oferecida por Rawls para delimitar o escopo político de sua teoria, quais seriam os argumentos políticos mobilizados pelo autor; (b) quais são as justificativas oferecidas pelos críticos para fundamentar a consideração de que a teoria rawlsiana não é política; (c) como compreender a validade da teoria política de Rawls

a partir daquele(a)s crítico(a)s que a rotulam como não política e até como antipolítica.

Buscamos expor os argumentos oferecidos por Rawls para definir sua proposta como uma teoria que é política. Nesta seção buscamos, também, definir o conceito de político em Rawls e mostrar como essa dimensão é essencial à sua construção teórica; discutindo também como a sua concepção de político não prescinde das considerações compartilhadas das pessoas de “carne e osso”, mas é informada necessariamente por tais considerações. Nas seções que se seguiram buscamos desenvolver um diálogo com os críticos de Rawls e construir nossa exposição sobre como a teoria rawlsiana poderia ser uma teoria política. No conjunto dessas seções que compõem este artigo, buscamos, portanto, responder aos três questionamentos propostos no início deste trabalho.

36

O momento agora é de fazer um breve balanço, em perspectiva comparada, das críticas dirigidas à teoria rawlsiana. Acreditamos que um ponto em comum na maioria das objeções que analisamos diz respeito à visão de que a teoria rawlsiana não teria, ou nem buscaria ter, uma conexão com o mundo real na medida em que corresponderia a uma perspectiva teórica que seria, *grasso modo*, abstrata e composta por idealizações.

Para Walzer, por exemplo, a teoria rawlsiana seria construída por “um filósofo que subiu as montanhas” e que, portanto, não seria capaz de levar em consideração os juízos compartilhados das pessoas situadas em contextos concretos. Já a crítica de Habermas não fica longe disso ao considerar que o filósofo analítico formula sua teoria de modo a retirar das pessoas de “carne e osso” a agência política que, por sua vez, passa a residir no próprio filósofo. Mouffe considera que Rawls não teria entendido a natureza do político que é, para essa autora, necessariamente conflituosa. Do ponto de vista da autora, Rawls, ao buscar apagar a dimensão do conflito em prol do consenso em sua teoria, estaria despindo-a

do elemento mais essencial e definidor da política. A teoria rawlsiana seria, portanto, antipolítica nesse sentido.

De modo divergente dessa visão, a posição central que buscamos defender tanto na exposição da perspectiva rawlsiana quanto na análise das críticas a ela é a de que a compreensão da dimensão do político em Rawls é dependente da suposição sobre as ideias intuitivas latentes advindas de uma cultura política democrática. Ademais, é justamente a percepção de que as sociedades pluralistas são marcadas por conflitos político-morais não passíveis de uma solução definitiva sem o uso da coerção ilegítima que está o pano de fundo da inspiração teórica rawlsiana para seu liberalismo político. Sendo assim, o campo do político, em Rawls, pressupõe a existência permanente de conflitos profundos na sociedade. A compreensão de Rawls sobre o político é normativa, mas também é sensível aos fatos. Em razão disso, o político enquanto uma base compartilhada de apoio representa uma dimensão que além de ser normativamente relevante para oferecer uma base de legitimidade (normativa) às instituições, também se configura como um horizonte do “praticamente possível” (Rawls, 2001, p. 16).

A teoria de Rawls, portanto, nos ampara acerca da reflexão de que a política não é somente composta pela dimensão do conflito ou de um mero cálculo de interesses divergentes. A teoria política, por sua vez, não diz respeito apenas aos diagnósticos de tempo, à interpretação e explicação dos fatos e à menção e inclusão de temas políticos imediatos da agenda contemporânea na discussão teórica, mas também se refere a uma teoria política que orientada por problemas (Vita, 2017) e, que, a despeito de recorrer a idealizações na fase de sua construção, (i) leva em consideração a perspectiva das pessoas situadas em contextos democráticos historicamente constituídos; e que é (ii) capaz de oferecer orientação à ação em circunstâncias não ideais, pois “os limites do possível não são dados pelo existente [...]”. Portanto, temos de nos valer da conjectura e da especulação, argumentando da melhor maneira possível no sentido

de que o mundo social a que aspiramos é factível e pode existir efetivamente” (Rawls, 2001, p. 16) e, assim, “[...] enquanto não pudermos conceber como isso poderia ocorrer, não pode ocorrer” (Rawls, 1992, p. 34). A teoria política pode, portanto, nos ajudar a ampliar os limites do praticamente possível ao mesmo tempo em que não desconsidera o que é existente e, portanto, não desconsidera as circunstâncias sociais e políticas nas quais os juízos compartilhados das pessoas “de carne e osso” são construídos. E, dessa forma, a teoria rawlsiana é, portanto, uma teoria política.

Lilian Sendretti

Doutoranda em Ciência Política pela Universidade de São Paulo (USP) e pesquisadora do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (CEBRAP).

Bibliografia

38

- ASSUMPTÃO, San Romanelli. (2012). *Justiça e gênero sob uma perspectiva cosmopolitana*. 2012. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo.
- BALL, Terence. (2004). Aonde vai a Teoria Política? *Revista de Sociologia e Política*, n. 23, pp. 9-22.
- BARRY, Brian. (1980). The Strange Death of Political Theory. *Government and Opposition*, n. 15, pp. 276-288.
- BERLIN, Isaiah. (1962/2002). *Estudos sobre a humanidade: uma antologia de ensaios*. São Paulo: Companhia das Letras.
- EASTON, David. (1953). *The political system: an inquiry into the state of political science*. New York: A. A. Knopf
- GRAY, John. (2006). *Jogos finais: questões do pensamento político moderno tardio*. São Paulo: Editora Unesp.
- FORST, Rainer. (2010). *Contextos da Justiça*. Tradução de Denílson Werle. São Paulo: Boitempo.
- FREEMAN, Samuel (ed.). (2003). *The Cambridge Companion to Rawls*. Cambridge University Press.
- HABERMAS, Jürgen. 1995. Reconciliation Through the Public use of Reason: Remarks on John Rawls’s Political Liberalism. *Journal of Philosophy*, 92(3): 109-131..

- HABERMAS, Jürgen. (1990/2004). *A Inclusão do Outro: estudos de teoria política*. 2. ed. São Paulo: Loyola.
- LASLETT, Peter. (1956). Introduction. In: LASLETT, Peter (ed.). *Philosophy, politics and society: a collection*. Oxford: Blackwell. pp. vii-xv.
- MANDLE, Jon R.; REIDY, David A. (ed.). (2014). *A Companion to Rawls*. Hoboken: John Wiley & Sons.
- MIGUEL, Luis Felipe. (2014). Consenso e conflito na teoria democrática: Para além do “agonismo”. *Lua Nova*, n. 92, pp. 13-43.
- MILLER, David. (1990). The Resurgence of Political Theory. *Political Studies*, v. 38, n. 3, pp. 421-437.
- MOUFFE, Chantal. (1996). *O regresso do político*. Lisboa: Gradiva.
- NOZICK, Robert. (1974/2011). *Anarquia, Estado e Utopia*. São Paulo: WMF Martins Fontes.
- POGGE, Thomas. (2007). *John Rawls: His Life and Theory of Justice*. Oxford: Oxford University Press.
- RAWLS, John. (1992). Justiça como equidade: uma concepção política, não metafísica. *Lua Nova*, n. 25, pp.26-59.
- RAWLS, John. (2001). *O Direito dos Povos. “A primeira parte da Teoria Ideal”*. São Paulo: Martins Fontes.
- RAWLS, John. (2002). *Justiça e democracia*. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes.
- RAWLS, John. (2003). *Justiça como equidade: uma reformulação*. São Paulo: Martins Fontes.
- RAWLS, John. (1993/2011). *O liberalismo político*. Tradução de Álvaro de Vita. São Paulo: WMF Martins Fontes.
- RAWLS, John. (1971/2008). *Uma teoria da justiça*. São Paulo: Martins Fontes.
- VALENTINI, Laura. (2009). On the apparent paradox of Ideal Theory. *The Journal of Political Philosophy*, v. 17, n. 3, pp. 332-355.
- VITA, Álvaro de. (2007). Sociedade democrática e democracia política. *Política & Sociedade: Revista de Sociologia Política*, v. 6, n. 11, pp. 159-181.
- VITA, Álvaro de. (2008). “Apresentação da Edição Brasileira”. In: RAWLS, John. *Uma teoria da justiça*. São Paulo: WMF Martins Fontes.
- VITA, Álvaro de. (2017). Teoria política normativa e justiça rawlsiana. *Lua Nova*, v. 102, pp. 93-135.
- VITA, Álvaro de. (2022). Por que uma teoria ideal da justiça? *Voluntas: Revista Internacional de Filosofia*, v. 13, n. 1, pp. 1-33, 2022. DOI: <https://doi.org/10.5902/2179378671026>
- WALZER, Michael. (2003). *Esferas da Justiça: Uma defesa do pluralismo e da Igualdade*. São Paulo: Martins Fontes.

AS CRÍTICAS À TEORIA POLÍTICA DE RAWLS: UMA TEORIA NÃO POLÍTICA DA POLÍTICA?

LILIAN SENDRETTI

Resumo: Este artigo examina críticas de diferentes vertentes da teoria política contemporânea à teoria política de Rawls. Essas críticas convergem para sugerir que, embora Rawls afirme sua teoria como política, esta seria uma teoria não política ou antipolítica. O objetivo é analisar essas objeções à insuficiência da teoria de Rawls como teoria política, buscando entender os limites e alcances dessa interpretação crítica. Para tanto, analisaremos as críticas externas à teoria rawlsiana elaboradas por Habermas, Walzer e Mouffe. A questão central é compreender se a teoria de Rawls, que é considerada por muitos como responsável por contribuir para a revitalização da teoria política contemporânea, seria, por fim, uma teoria não política. Pretende-se avaliar os argumentos que afastam o projeto rawlsiano do âmbito do político, especialmente a distância em relação à discussão política pública e aos conflitos políticos. A hipótese é que uma interpretação política da teoria rawlsiana é justificável, pois ela reconhece a existência de conflitos políticos profundos e leva em consideração a cultura política pública de sociedades pluralistas.

Palavras-chaves: Teoria Política Normativa; Justiça Rawlsiana; Construtivismo Político; Conflito Político.

CRITIQUES TO RAWLS' POLITICAL THEORY: AN APOLITICAL POLITICAL THEORY?

Abstract: *This study examines critiques from several strands of contemporary political theory toward Rawls' political theory. These critiques converge to suggest that, although Rawls claims that his theory is political, it would be considered a non-political or anti-political theory. This study aims to analyze these objections to the inadequacy of Rawls' theory as political theory to understand*

the limits and scope of this critical interpretation. To do so, this research will analyze the criticisms of Rawlsian theory that have been formulated by Habermas, Walzer, and Mouffe. The central question is to understand if Rawls' theory, which is considered by many as responsible for contributing to the revitalization of contemporary political theory, would ultimately be a non-political theory. This study intends to evaluate the arguments that distance the Rawlsian project from the political realm, especially from public political discussion and political conflicts. The defended hypothesis is that a political interpretation of Rawlsian theory is justifiable as it recognizes the existence of deep political conflicts and considers the public political culture of pluralistic societies.

Keywords: *Normative Political Theory; Rawlsian Justice; Political Constructivism; Political Conflict.*

Recebido: 29/07/2021

Aprovado: 18/12/2023



O RODOVIARISMO NA ENGRENAGEM POLÍTICA DA DEMOCRATIZAÇÃO (1945-1956)

Daniel Monteiro Huertas*

**Professor Adjunto do Departamento Multidisciplinar (Eixo Comum)
da Universidade Federal de São Paulo (Unifesp), Osasco, São Paulo, Brasil.*

e-mail: dmhuertas@unifesp.br

Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-1286-2295>

<http://dx.doi.org/10.1590/0102-001040dm/121>

Introdução

O período de quase 11 anos compreendido entre a queda do Estado Novo (1937-1945) e a posse do presidente Juscelino Kubitschek, em 1956, representa um ponto de inflexão para o sistema de transportes brasileiro, pois é exatamente quando o modal rodoviário se impõe na matriz brasileira de transportes. Em 1950, a composição da matriz de transporte de carga do país já evidenciava o fato, com 38% do total movimentado pelo modal rodoviário, 32% pela cabotagem e 29% pelo ferroviário (Silva Jr., 2004). Para além dos fenômenos já verificados durante a Era Vargas (1930-1945), duas variáveis são fundamentais para a compreensão desse fenômeno: a musculatura política adquirida pelos agentes do rodoviário no âmbito da maturação de um mercado interno e o que chamamos de “problema de custo” na comparação entre os modais ferroviário e rodoviário.

Todos os números, indicadores e fatos contribuíam para a configuração de um panorama extremamente negativo ao modal ferroviário. No final de 1945, Maurício

Joppert, então ministro da Viação e Obras Públicas do governo transitório de José Linhares (outubro de 1945 a janeiro de 1946), afirmou que a “geração atual possui um sistema ferroviário que absolutamente não satisfaz”, com estradas de ferro “mal traçadas, aparelhadas com deficiência e muito desgastadas” (Neto, 2001, p. 266). Seu sucessor na pasta, Clóvis Pestana, em discurso proferido na Reunião de Diretores de Ferrovias Nacionais, em 22 de junho de 1948, advertia aos mais altos escalões das estradas de ferro que, “evidentemente”, não seria uma tarefa fácil “encontrar soluções adequadas” para as “consequências desastrosas criadas pela própria natureza dos serviços a seu cargo” (Rodovia, n. 101-02, 1948, p. 7). Adiantou, entretanto, que a “tendência do governo, já expressa em outras ocasiões, é a de colocar as ferrovias nacionais em condições de transporte econômico”, e isso significava abortar qualquer pretensão de implantação de novas linhas ou ramais, pois “muito se pensará antes de decidir entre a melhoria dos traçados e renovação de material rodante e o prolongamento dos trilhos”. E justificou o que chamou de “condições aflitivas” da malha ferroviária nacional (Rodovia, n. 101-02, 1948, pp. 7-8).

O objetivo deste artigo é analisar como o rodoviarismo tornou-se um elemento nevrálgico no conjunto da política brasileira na primeira parte do chamado período de democratização, entre a queda do Estado Novo, em outubro de 1945, e o término do governo provisório de Nereu Ramos, em 1956. Foi um momento no qual poderosos grupos de interesses se articularam com brutal eficiência para defender o imenso potencial pela abertura iminente de um mercado ampliado de obras rodoviárias, veículos automotores e derivados de petróleo. Mas, antes, é necessário colocar o que entendemos por rodoviarismo, um conceito que praticamente desapareceu da literatura em meados dos anos 1970.

Por rodoviarismo, conceituamos todo o conjunto de ações e objetos direta e indiretamente relacionados aos vários

elementos componentes do modal rodoviário (construção e pavimentação de estradas de rodagem, veículo, petróleo, políticas públicas, investimento, base normativa, engenharia, mentalidade, entre outros), cuja compreensão demanda a análise de aspectos conjunturais e estruturais, técnicos e políticos, que tornaram possível a sua emergência, expansão e consolidação no país, com profundos impactos em sua configuração territorial. Ou seja, o rodoviarismo precisa ser enquadrado na ótica da economia política e, mais além, envolvida por um conjunto simbólico e ideológico que remete à típica modernidade da 2ª Revolução Industrial – o entrelaçamento da indústria do petróleo com os valores ligados à velocidade e capilaridade territorial (transporte porta-a-porta).

Accorsi (1996, p. 25), em trabalho de fôlego sobre as relações entre Estado e grupos econômicos com o advento das políticas rodoviárias a partir de 1930, define o rodoviarismo como um movimento capaz de reunir legisladores, administradores e funcionários públicos, engenheiros, técnicos, empreiteiros, entidades empresariais diversas relacionadas ao setor automobilístico e setores das Forças Armadas, que “consegue se firmar e se articular visando a defesa dos interesses específicos de entidades ligadas direta ou indiretamente ao setor rodoviário”. Para o autor, a manifestação dessa teia de relações encontrava-se “latente” desde a realização do I Congresso Nacional de Estradas de Rodagem, ocorrido em 1916. Para Campos (2022), que estudou profundamente as relações das empreiteiras no Brasil (e muitas delas ligadas à construção de estradas de rodagem), o rodoviarismo nada mais é do que “a defesa da rodovia como a melhor forma de integrar o território nacional e avaliação de sua superioridade sobre outras formas de transporte, como a ferroviária” (2022, p. 293).

Segundo Rocha (*apud* Lagonegro, 2007, p. 40, grifo do autor), o rodoviarismo, ou *ideologia rodoviarista*, precisa ser entendido como “um projeto coletivo de adoção de um

novo meio de transporte, o automóvel, que exigiu inovações técnicas, institucionais e sociais para sua viabilização”. Para eliminar outras modalidades e impor os interesses de seus adeptos, esta ideologia “induziu a formação de grupos de pressão política” e foi “assimilada pela administração pública da cidade, do estado de São Paulo e depois do país”, cuja “implantação e conservação do sistema viário tornaram-se *programa tácito de governo*, refratário a discussões, críticas ou alternativas”. Desse modo, presidiu “a formação do complexo *automobilístico-rodoviário*, conjunto de interesses em que assomam a produção automobilística, a indústria petroquímica e a construção pesada, os setores mais protegidos pelo Estado brasileiro” (Lagonegro, 2007, p. 40, grifo do autor).

Seja o que for, é preciso fazer justiça ao termo, cunhado pelo ex-presidente da República Washington Luís, que governou entre 1926 e 1930. Para ele, o rodoviarismo exprime

- 4 o estabelecimento de uma nova política de transportes, já vitoriosa, à época, em outros países, com a utilização do ‘novo veículo’ autônomo, automotor, permitindo a ultrapassagem, transportando de ‘porta-a-porta’, livremente, sem privilégios, [...] sem os rigores da disciplina de horários, a não ser o da conveniência do dono da mercadoria. A rodovia, assim, significa um novo estágio da evolução dos ‘caminhos’ e ‘estradas’, onde o ‘automóvel’ transporta pessoas ou mercadorias com rapidez, conforto e segurança. (Bittencourt, 1960, pp. 13-76)

Para analisar a expansão do rodoviarismo em todo o território nacional, torna-se necessário compreender o papel central do Departamento Nacional de Estradas de Rodagem (DNER) no auge do projeto varguista, caracterizado pela centralização e intervenção na vida do país como um todo, tendo como pano de fundo um viés extremamente nacionalista, até então inédito na história

do Brasil. Nunes (1997) oferece uma leitura daquele contexto que nos parece bastante útil nesse sentido. O autor lança a ideia de que três novas gramáticas políticas para as relações entre Estado e sociedade foram experimentadas pelas agências e regulamentos que vinham sendo criados: a implementação de uma legislação corporativista, o ensaio do insulamento burocrático – iniciativa de Vargas de isolar (isolar) setores da burocracia pública de áreas consideradas estratégicas para aumentar a sua eficiência (com equipes formadas por especialistas e técnicos) e, desse modo, eliminar as influências políticas (interesses partidários e clientelistas) – com a criação de novas agências e empresas estatais e a instauração de um universalismo de procedimentos.

Nunes entende gramática política como padrões institucionalizados de relações “que estruturam os laços entre sociedade e instituições formais”, tendo como base o personalismo e o impersonalismo. Das quatro gramáticas, insulamento burocrático, corporativismo e universalismo de procedimentos se enquadrariam como novas, já que o antigo clientelismo, “como um componente distintivo de certas sociedades capitalistas”, acabaria contrastando com práticas exercidas pelas sociedades capitalistas mais avançadas (Nunes, 1997, p. 21). As “agências burocráticas insuladas” desempenharam papel crucial com a emergência de um plano industrial para o país com a ascensão de Vargas, “desencadeando e supervisionando o processo, em meio a uma forte coalizão que se sustentava em uma ampla ideologia desenvolvimentista” (Nunes, 1997, p. 95). Uma estratégia, segundo o autor, “que alterou definitivamente a face do sistema político brasileiro”, criando “enclaves de especialização e bastiões de valores que as distinguiam do restante do sistema político e administrativo” e que partilhavam “um compromisso com a eficiência e com o desenvolvimento

econômico nacional, além de uma certa hostilidade à atividade política” (Nunes, 1997, p. 101).

No quesito eficiência, especialização e desenvolvimento econômico, a pesquisa indica a relevância das atribuições e escopo de atuação estatal do DNER, que precisava estar insulado para se proteger do clientelismo, garantir verbas, se blindar de ferozes ataques da oposição e aplicar os seus interesses (ou os interesses do rodoviarismo). Claro que houve uma permeabilidade inevitável (ou até mesmo intrínseca) a outros interesses e/ou interferências no conturbado jogo político da época, fato que exigiu ajustes, acordos e ampla atividade política (consubstanciada na “bancada rodoviária”, como será visto adiante), mesmo que a contragosto, como estratégia de blindagem.

6

Já que o universalismo de procedimentos ainda não era suficientemente forte para desalojar a ordem tradicional controlada pelos partidos políticos, a solução pareceu ser a criação de uma burocracia insulada, a fim de perseguir a realização de políticas desenvolvimentistas que não fossem limitadas pela patronagem política. As agências protegidas pelo insulamento burocrático mostraram-se dispostas a manter procedimentos técnicos e uma certa dose de universalismo de procedimentos no recrutamento de seus funcionários. (Nunes, 1997, p. 19)

Ancorados na teoria de Nunes (1997) e em farta pesquisa empírica obtida na revista *A Rodovia* – considerado um periódico técnico e de propaganda rodoviária editado pelo DNER, estreou em janeiro de 1938 e foi remodelado com o nome de *Rodovia* em 1947 –, procuraremos demonstrar, portanto, que a força política adquirida pelos agentes do rodoviarismo dependeu, em última instância, do papel assumido pelo DNER, que a todo custo procurou manter um grau substancial de insulamento burocrático diante

da conturbada conjuntura política da época. O órgão teve as suas competências ampliadas, deixando de ser essencialmente técnico e de caráter apenas executivo e consultivo.

E a partir do decreto 8.463, de 27 de dezembro de 1945, obteve autonomia financeira com o controle e gerenciamento do Fundo Rodoviário Nacional (FRN) e, mais do que nunca, ficou credenciado para a execução de atividades de ordem política, já que agora também lhe cabia uma parcela legislativa – pelo menos no que diz respeito à elaboração e revisão de leis de seu escopo de interesses. Há, ainda, um adensamento de suas funções técnicas, evidenciado pela incorporação de serviços estatísticos e cartográficos e pela revisão quinquenal do Plano Rodoviário Nacional (PRN), lançado em 1944 pelo governo federal, o primeiro do gênero na história brasileira.

Ademais, na prática acabou substituindo o antigo Automóvel Club do Brasil no papel de organizar e gerenciar os congressos Nacionais de Estrada de Rodagem – que vinham sendo desenvolvidos sistematicamente desde 1916. Ficou constituída, assim, uma verdadeira “máquina rodoviária”, cujas engrenagens penetrarão com ainda mais força no imaginário social, no jogo político e na estrutura estatal do país, seja em nível federal, estadual ou municipal. A norma também implantou o Conselho Rodoviário Nacional (CRN), composto por oito membros – dentre os quais, o diretor-geral do DNER –, para deliberar sobre temas sensíveis ligados às políticas rodoviárias.

7

A resistência do rodoviarismo ao cipoal político que se instala no país

Estimulados e alavancados pelas políticas do Estado Novo em prol do rodoviarismo – criação de DNER, em 1937; Conselho Nacional de Petróleo (CNP) e revista *A Rodovia*, em 1938; Imposto Único sobre Combustíveis e Lubrificantes (IUCL), em 1940; e Código Nacional de Trânsito, em 1941 – agora os seus agentes precisariam enfrentar os interesses

de grupos e figuras que queriam pará-lo, seja por motivos meramente político-partidários, econômicos, ideológicos ou pessoais. Esse novo desafio, em uma época de reabertura da vida parlamentar no país, exigiria estratégias ousadas. A luta maior seria contra as inúmeras tentativas, no Congresso Nacional, de mutilar o FRN e, conseqüentemente, agrupar as verbas rodoviárias em uma simples peça do Orçamento Geral da República, perdendo, assim, a garantia de “dinheiro carimbado”.

Para os agentes do rodoviarismo, isso seria o fim do próprio rodoviarismo – ou “a falência completa do mecanismo ora em vigor”, nas palavras do deputado federal Saturnino Braga (*Rodovia*, n. 173, 1954, p. 17) –, que ficaria sujeito às oscilações naturais do jogo do espectro político, comprometendo vitalmente a sua manutenção e expansão. Assim, a luta política para a defesa de seus interesses se tornou um componente central para o rodoviarismo.

8

Cada rodoviário brasileiro deve começar a pensar, dentro do seu partido, num expoente de classe, capaz de agir, na Câmara e no Senado, em defesa da mentalidade que se está consolidando. [...] Cada rodoviário tem a prerrogativa de levar para o Congresso o porta-voz de seus direitos que, defendendo o interesse da classe, respeite os alheios [...].

Cada rodoviário tem o dever de colocar no Poder Legislativo representantes que possam, não somente agir de acordo com a moderna técnica da coordenação de transportes, mas, além e sobretudo, de lutar bravamente para que a consolidação da mentalidade rodoviária seja um fato e um direito, capazes de ser legadas às gerações vindouras como uma das mais objetivas conquistas. (*Rodovia*, n. 110, 1949, p. 13)

Na teia de interesses da nova arena política brasileira – que pode ser sintetizada, do ponto de vista partidário,

no embate entre a aliança Partido Social Democrático (PSD)-Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) e a União Democrática Nacional (UDN), com partidos menores oscilando entre esses dois polos –, cresceram as denúncias e os questionamentos quanto à ação do DNER, que precisaria, agora, gastar tempo e energia para respondê-los à altura. Em 1949, o diretor-geral do órgão, por exemplo, precisou prestar esclarecimentos por escrito ao parlamentar mineiro Alfredo Sá (PSD-MG). A revista *Rodovia* também passou a desempenhar indiretamente uma espécie de “vigilância parlamentar”, com a inauguração de uma coluna específica (“Rodoviarismo no Congresso”), a partir da edição 147 (maio de 1952, p. 51), “destinada a trazer nossos leitores a par dos assuntos rodoviários no Congresso” para que “possam ter uma ideia exata da considerável soma de trabalho despendido pelo Congresso [...] no setor rodoviário”.

A criação da Associação Rodoviária do Brasil (ARB), em 1948, pode ser classificada como uma ideia para fortalecer o embate político do qual o rodoviarismo se viu confrontado. Com menos de um ano de funcionamento efetivo, a entidade inaugurou uma sucursal na capital paulista, em ocasião na qual o ministro da Viação e Obras Públicas, Clóvis Pestana,

9

fez um apelo no sentido de exercer a maior vigilância em defesa das medidas em vigor, [...] pois o perigo de serem alteradas ou deturpadas ainda perdura, devido exatamente a não estarem todos os brasileiros suficientemente esclarecidos quanto à importância e valor de uma boa rede rodoviária. (*Rodovia*, n. 111, 1948, p. 14)

Afinal, entre os objetivos da ARB constavam defender uma legislação rodoviária, “perante os poderes públicos”, que adotasse “uma política uniforme e que obedeça aos princípios da autonomia administrativa e financeira dos órgãos rodoviários” (item c do artigo 2º de seu estatuto), além de

“divulgar a legislação rodoviária e incentivar a formação da mentalidade rodoviária nacional, a fim de que todos cooperem com os poderes públicos na realização progressiva e ininterrupta da rede rodoviária do país” (item e). Note-se, poderes públicos, no plural. O Conselho Superior, órgão de orientação da ARB, seria composto por 60 membros eleitos pela assembleia geral ordinária, com mandatos de três anos (renovando-se um terço anualmente), além de indicar as nove vagas (um presidente, três vices, três secretários, um tesoureiro e um delegado executivo) para o Conselho Diretor, perna administrativa da instituição.

10 Interessante notar que o corpo de sócios contribuintes da ARB (todos elegíveis aos conselhos) era composto por pessoas físicas e jurídicas empenhadas na causa rodoviária, mas também pelos órgãos rodoviários estatais (DNER e departamentos estaduais de Estradas de Rodagem/DERs) e pelos municípios optantes (representados pela respectiva prefeitura). Trata-se, portanto, de uma imensa aliança nacional em prol do rodoviarismo, entre os três níveis da Federação, mas que na prática teria no papel de comando o ente federal – leia-se, o DNER.

Aos poucos, o rodoviarismo também foi construindo a sua “tropa de choque parlamentar”. O deputado mineiro Vasconcelos Costa (PSD-MG), por exemplo, respondeu a um telegrama do prefeito de Itabirito (MG), solicitando informações a respeito da conservação da rodovia Rio-Belo Horizonte. O telegrama foi lido no plenário da Câmara numa sessão de 1949 e remetido ao DNER. Casos como esse se multiplicavam, pois as estradas de rodagem atingem um tal grau de capilaridade territorial e influência em todos os setores da vida que os seus impactos, sejam diretos ou indiretos, fatalmente serão um componente a mais na trama de relações políticas entre municípios, Estados e União.

No Senado, em 1952, os parlamentares Alfredo Neves (PSD-RJ), Walter Franco (UDN-SE) e Altivo Linhares (PSD-RJ) tiveram de contrapor um discurso de Assis Chateaubriand (PSD-PB), já famoso entre as elites do país, contra o transporte rodoviário, no qual classificou como “concorrência monstruosa com as estradas de ferro” e acusou o caminhão de “só transportar o ‘frete fino’”, trafegando “em um leito para a construção do qual não pagou coisa alguma e pelo uso do qual nada paga” (Rodovia, n. 153, 1952, p. 21).

Um dos pontos altos das contendas políticas foi o discurso do deputado federal José Bonifácio Lafayette de Andrada (UDN-MG), no plenário da Câmara, em 3 de novembro de 1949. Além de defender a inclusão do FRN no Orçamento Geral da República, atacou ferozmente a revista *Rodovia*, acusando-a de absorver do DNER verba de publicidade “no montante de 1 milhão de cruzeiros” para “uma revista de autarquia e luxuosa”, além de colaborar para a intimidação parlamentar, “a fim de impedir que eles, trabalhando em prol dos interesses do povo que representam, apresentem emendas ao orçamento, no sentido da construção dessa ou daquela estrada” (Rodovia, n. 117-18, 1949, p. 39).

A revista, em poder do DNER desde a sua criação, em 1938, fora comprada pelo engenheiro Reynaldo Reis (em nome da Editora Rodovia S.A.), em 16 de novembro de 1948, com capital social de Cr\$ 300 mil. Em resposta ao deputado, Reis garantiu que a ele pertenciam 265 das 300 ações de Cr\$ 1 mil, e que nenhum engenheiro de departamentos ou comissões estaduais era acionista da empresa, mas não explicou a origem das outras 35 ações. Afirmou, apenas, que se endividou em Cr\$ 150 mil para a compra da revista, que “sempre foi, e continua a ser, uma revista deficitária” – o seu balanço para o ano contábil de 1948, registrado no Diário Oficial, acusou um prejuízo de Cr\$ 168.277,40.

Na sua defesa, demonstrou que desde que assumiu a revista, em setembro de 1947, houve a publicação

de 1.003 artigos, dos quais 879 (ou 87,64%) foram de estradas, obras de arte ou de assuntos ligados a estradas de rodagem; 124 corresponderam a discursos (presidente da República, ministro da Viação e Obras Públicas e deputados) e seis relativos a viagens de engenheiros do DNER aos EUA. Ou seja, a revista “nunca publicou clichês individuais e, muito menos, elogios pessoais” (Rodovia, n. 117-18, 1949, p. 40).

Quanto à publicidade, Reis confirmou que recebia peças do DNER, “como a recebem outros órgãos da imprensa brasileira”, mas deu a entender, sem ser muito claro, que a verba publicitária do DNER, constante no orçamento e aprovada pelo Conselho Rodoviário Nacional, MVOP e presidência da República, estava fracionada, pois dividida entre várias publicações. Cabe lembrar que o jornal *Correio do Povo*, de Porto Alegre, já havia dito que a revista seria mantida pela estadunidense Standard Oil, a grande titã mundial do petróleo à época (Rodovia, n. 117-18, 1949).

12 A crônica política da época passou a denominar como “bancada rodoviária” os deputados empenhados em defender a causa rodoviária no país, cuja liderança incontestada foi exercida pelo engenheiro civil Francisco Saturnino Braga, que deixou a direção do DNER em julho de 1950 (havia assumido em novembro de 1945) para se candidatar a deputado federal pelo Rio de Janeiro na legenda do PSD. A sua estratégia consistiu em arregimentar, pelo Brasil afora, engenheiros do DNER que julgasse reunir condições para se lançar à vida política, além de se aproximar de políticos que historicamente tivessem demonstrado algum tipo de empatia para com o rodoviário.

Reeleito por duas vezes (exerceu o seu último mandato até o término da legislatura, em janeiro de 1963), Braga comandou pessoalmente a defesa política do engenheiro Régis Bittencourt, que o havia substituído no comando do DNER, na Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) aberta pela resolução nº 236, de 27 de novembro

de 1952, para apuração de “irregularidades praticadas no Departamento [...] e muito particularmente na Comissão Especial da Rodovia Presidente Dutra” (Rodovia, n. 180, 1955, p. 14).

Depois de mais de dois anos, nos quais foram registrados, em 73 reuniões, a coleta de 19 depoimentos, o estudo de 450 contratos e a realização de uma perícia contábil, o relatório final, assinado pelo deputado federal Salo Brand (PTB-RJ), concluiu que “as denúncias, ou não ficaram positivadas, ou se referem a fatos irregulares constantes de processos já arquivados, ou fazem parte de processos em andamento, com a decisão pendente das autoridades competentes”. E finalizou afirmando “que a investigação parlamentar alcançou os seus objetivos”, sugerindo, assim, pelo arquivamento do inquérito parlamentar (Rodovia, n. 180, 1955, p. 13).

Em artigo escrito sobre o caso, Saturnino Braga (1955, p. 13-14) manifestou a sua versão, explicando que a motivação inicial para abertura de um inquérito parlamentar teria partido do deputado federal Tenório Cavalcanti (UDN-RJ), “que preferiu acreditar nas informações de um apaixonado, que tinha jurado perseguição ao engenheiro Régis Bittencourt”, referindo-se ao empreiteiro Benjamin Cunha, “por ter sido, com toda justiça”, punido por Bittencourt “como faltoso e multado como desidioso no cumprimento do seu contrato”.

A questão avolumou-se com a posição do deputado Vasco Filho (UDN-BA), ex-engenheiro do DNER (havia chefiado o 7º DRF, de Feira de Santana), que acabou se enveredando “cegamente pelas trilhas da intriga, da interpretação capciosa e das afirmações duvidosas”, nas palavras de Braga (1955, p. 13). Ao que parece, a questão ganhou foro pessoal, pois Vasco Filho, convidado por Saturnino Braga para se candidatar à Câmara para engrossar a “bancada rodoviária”, não conseguiu colocar, em Feira de Santana, um amigo

pessoal como seu substituto, aproximando-se cada vez mais de Cavalcanti (foi seu suplente na Câmara na legislatura 1951-55) e de Benjamim Cunha.

Em outro episódio, o deputado federal João de Abreu (PSP-GO), em 1952, solicitou ao DNER informações quanto ao valor total das verbas correntes para aplicação na construção da BR-28, na ligação Barreiras/BA-Taguatinga/GO, e quais as despesas efetuadas; pediu “cópia autenticada *ipsis litteris* do contrato assinado em dezembro de 1951, pela firma Bahia Construtora Ltda.” Com o órgão; e, ainda, questionou os motivos “para retirar do referido trecho dois tratores, que lá estavam devidamente equipados” (Rodovia, n. 149, 1952, p. 23). Um adendo: Abreu era natural da vila de Santa Maria de Taguatinga, que há apenas quatro anos tornara-se município, emancipando-se de Paranã. Em 1926, havia sido prefeito do município vizinho de Arraias, cargo que voltaria a ocupar em 1968. A questão, pelo que parece, não era partidária.

14 Quanto à questão orçamentária, ainda durante o governo Dutra, o CRN realizou uma consulta ao jurista Miguel Seabra Fagundes a respeito de uma possível interferência do Plano Salte na autonomia do DNER. Temia-se, uma vez mais, uma distorção do FRN, jogando contabilmente a sua dotação para o Orçamento Geral da República. O motivo foi justificado: em seu anexo 3 (setor de transportes), item b (estradas de rodagem), havia a discriminação de dois tipos de investimentos. No primeiro constavam 13 rodovias a serem executadas com cotas da União do FRN; no segundo, 22 rodovias a serem executadas com recursos orçamentários ou extraordinários, operações de crédito e contribuições de melhoria. O parecer de Fagundes não apontou qualquer possibilidade de interferência negativa da lei em questão no FRN, a ponto de modificá-lo ou inviabilizá-lo.

Para a defesa da garantia e manutenção do FRN, a “bancada rodoviária” sempre se valia de pareceres e estudos

técnicos de economistas e engenheiros de renome aqui e nos Estados Unidos. Mas, na arena política, o rodoviarismo sofreu três derrotas de cunho orçamentário. Duas delas, a publicação das leis nº 22 (de 15 de fevereiro de 1947) e nº 302 (de 13 de julho de 1948) mexeram com a distribuição de recursos do FRN, colocando os municípios como receptores de verba para fins rodoviários. Na primeira, de forma indireta, na qual os Estados estariam obrigados a inverter parte de sua cota do FRN, não inferior a 20%, na manutenção de serviços de assistência técnica rodoviária aos municípios e em obras de colaboração para atender às necessidades locais.

A segunda norma já determinou que os municípios teriam direito a 12% do total da receita programada para o FRN (40% para o DNER e 48% para os Estados). O decreto-lei nº 8.463, de 1945, que havia instituído o fundo, dispunha apenas sobre a distribuição de recursos para DNER (60%) e Estados (40%). Ou seja, o DNER, em um espaço de três anos, viu a sua cota desfalcada em 20%. Mas foi uma derrota parcial, pois em seu artigo 14, a lei nº 302 permitia ao DNER a vinculação de até 60% de sua cota do FRN no serviço de juros e amortizações de “empréstimos, operações de crédito e financiamento de qualquer natureza, realizado com o objetivo de antecipar recursos” para o atendimento de obras rodoviárias sob sua responsabilidade. Em outras palavras, o desfalque poderia ser compensado de outra forma, pelo menos em parte.

Nova derrota ocorreu em 16 de outubro de 1951, com o veto presidencial integral (nº 179) ao decreto legislativo que previa a majoração do imposto único sobre combustíveis líquidos e lubrificantes. Vargas até reconheceu os objetivos propostos, mas os considerou contrários ao interesse nacional pela sua repercussão econômica, “mais grave nos setores de produção industrial e agrícola, pelo encarecimento dos preços em geral e, em particular, dos produtos de exportação, o que tornará mais difícil ainda a sua colocação nos mercados internacionais”. Argumentou, ainda, que

a medida não seria oportuna “na presente conjuntura da vida nacional”, recomendando o estudo de outras possibilidades de novas fontes de receita, “através do estatuto da contribuição de melhoria e do pedágio” (Rodovia, n. 141, 1951, p. 34).

O decreto legislativo em questão ainda previa, em seu artigo 3º, um mínimo de 20% da cota reservada ao DNER e aos Estados para pavimentação de rodovias, uma espécie de embrião do Fundo Nacional de Pavimentação – que só vingou mesmo no final de 1955. Assinaram a norma o deputado federal João Café Filho (PSP-RN)¹ e os senadores Vespasiano Martins (UDN-MT) e Waldemar Pedrosa (PSD-AM). A ARB imediatamente divulgou um estudo confrontando os dados prestados à presidência da República, colocando em xeque a sua decisão de veto (Rodovia, n. 141, 1951). Com a questão da criação de uma estatal de petróleo na agenda governamental, a lei nº 1.749, de 1952, em seu artigo 3º passou a destinar 25% do imposto único dos lubrificantes e combustíveis líquidos ou gasosos de qualquer origem e natureza aos “empreendimentos ligados à indústria do petróleo”, desfalcando uma vez mais o FRN. Mas se esse instrumento não chegou a ser prejudicial aos interesses do rodoviarismo, pois livraria o país na total dependência da importação de petróleo.

16

Outro ponto de confronto político que acometeu o rodoviarismo ocorreu com a revisão do PRN, que viria acompanhada do Programa Quinquenal de Construção de Rodovias Federais (PQCRF), cuja portaria MVOP nº 1.074, de 1945, havia designado a direção do DNER para presidi-la. Em 8 de janeiro de 1946, nova portaria do MVOP (nº 19) instituiu a Comissão de Revisão e Atualização do Plano Geral de Viação Nacional, presidida pelo ministro da pasta – iniciativa, segundo Paula (2010), que partiu do II Congresso

¹ Café Filho compatibilizava o seu posto na Câmara com o cargo de vice-presidente da República, fato permitido pela legislação da época.

de Engenharia e Indústria, ocorrido em janeiro de 1946, no Clube de Engenharia do Rio de Janeiro. O setor rodoviário, representado por Régis Bittencourt (1951, p. 21), foi contemplado com um conjunto de linhas-tronco como “integrantes do arcabouço fundamental, uma vez que permitirão perfeita harmonia com o fechamento definitivo da malha geral dos planos estaduais e municipais”. Pela primeira vez apareceu o prefixo BR como indicativo de rodovia federal – sigla mantida nos planos subsequentes e que vigora até os dias atuais. A rede rodoviária do novo plano ficou composta por cinco estradas radiais (BRs 1 a 5, tendo a cidade do Rio de Janeiro como centro irradiador), sete longitudinais (BRs 11 a 17), 18 transversais (BRs 21 a 38), nove ligações (BRs 51 a 59) e sete ramais (BRs 71 a 77), totalizando 46.164 km de extensão (foram 35.906 km no PRN de 1944).

Em 8 de abril, após três meses de trabalho, o CRN aprovou a proposta de um programa quinquenal, homologada uma semana depois pelo Ministério da Viação e Obras Públicas (MVOP). Por motivos que desconhecemos, em 26 de setembro de 1946 o DNER submeteu ao CRN um novo plano plurianual, desta vez trienal (1947-49), baseado com financiamento obtido do caixa do Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários (IAPI). Em 27 de junho de 1947, o CRN aprovou uma nova programação (agora para o quadriênio 1948-51), com modificações no sistema de financiamento e complementada com uma relação de aquisição de equipamentos para a execução das obras. Mas o fato é que o PRN, revisado e reorganizado em um espaço de um ano e meio, foi absorvido como parte integrante do Plano de Viação Nacional (PVN), atrelado à criação do Conselho Nacional de Transporte (CNT). Este, vinculado ao MVOP como um órgão superior da administração pública, seria responsável pela coordenação dos sistemas de transporte, unificação das políticas de transporte e gerenciamento do PNV que estivesse em vigor.

Mas o PNV não foi aprovado pelo Legislativo, tornando-se uma novela interminável, entre idas e vindas pelos gabinetes de deputados e senadores. “Não temos elementos para dizer quais as alterações ou ampliações que serão introduzidas”, disse Bittencourt (1951, p. 21), quando já transcorridos três anos do trabalho final apresentado pela comissão de revisão. Em 1951, o DNER propôs, também por razões que desconhecemos, um novo programa quinquenal (1952-1956), não aprovado pelo CRN. Finalmente, em 9 de março de 1955, o CRN aprovou o anteprojeto do Programa Plurianual de Obras Rodoviárias Federais, “destinado a permitir a execução harmônica e sistemática do Programa de Primeira Urgência”, tido como a linha-mestra do PRN por causa de seu elevado grau de prioridade (Rodovia, n. 197, 1956, p. 42). Em 1951 e 1962, o projeto original já revisado três vezes ainda foi submetido a dois substitutivos na Câmara dos Deputados, mas que nunca foram votados. Mesmo sem a aprovação do Legislativo – o novo PVN esperou até o governo Castello Branco, em 1964, para de fato virar lei –, o documento final “reforçava o caráter secundário das ferrovias”, deliberando sobre a não ampliação da rede ferroviária às linhas “que não atendessem a objetivos ‘econômicos’ ou ‘militares’” (Paula, 2010, p. 150).

O período de transição motivado pelo suicídio de Vargas² criou grandes expectativas entre os agentes do rodoviarismo em torno da nomeação para a direção do DNER. Mas, ao final, para a classe foi “mantida a unidade da política rodoviária”, como anunciou a revista Rodovia tanto para a indicação do engenheiro José Batista Pereira (oriundo dos quadros do prestigiado Departamento Autônomo de Estradas de Rodagem do Rio Grande do Sul), em 1954, quanto para a de Álvaro de Souza Lima, em 1955, que havia sido ministro

² De 24 de agosto de 1954 até a posse de JK, em 31 de janeiro de 1956, a presidência da República foi ocupada interinamente por Café Filho, Carlos Luz e Nereu Ramos.

da Viação e Obras Públicas e presidente do CRN – Pereira fora convidado para assumir o Conselho Nacional de Pesquisas. Em ambas as situações, a imprensa veiculou vários boatos de que figuras não ligadas diretamente ao rodoviarismo poderiam assumir o cargo, comprometendo a política rodoviária em andamento. “O país exige é apenas a continuidade administrativa que existe no DNER desde 1946 – embora defendida com unhas e dentes das investidas dos maus políticos” (Rodovia, n. 182, 1955, p. 16).

A configuração dos grupos de interesse em torno do rodoviarismo

Já foi bastante estudada a forma singular como se deu a democratização do país em 1946, quando três partidos se apresentaram como forças políticas nacionais, com a gravitação oscilante de outros menores, de cunho estadual ou regional. Com a queda do Estado Novo, a aliança PSD-PTB, construída por Vargas na década de 1940, foi mantida, mas agora teria como oponente implacável a UDN, que no final de 1945 já havia apresentado candidatos à eleição presidencial e eleições gerais.

19

Conforme Maria Victória Benevides:

Era um partido que reunia todos aqueles que tinham se sentido espoliados por Getúlio Vargas: oligarquias afastadas com a Revolução de 30 nos vários Estados e uma classe média urbana que acreditava basicamente nos valores do ataque à corrupção, nas liberdades públicas, na educação religiosa, mas também uma classe média que temia fortemente o avanço da classe operária. (Dines et al., 2000a, p. 63)

Ou, conforme as palavras de Ianni (2004, p. 98), “partidos que juntavam elementos novos remanescentes do Estado Novo”.

Do ponto de vista econômico, a UDN defendia um liberalismo “mais autêntico”, continua a autora (Dines et al., 2000a,

p. 63), pois “era o tempo todo adversária das teses da intervenção do Estado na economia, e era essa uma de suas principais diferenças em relação, por exemplo, a um partido igualmente conservador como o PSD [...], que defendia a intervenção do Estado na economia”. A UDN também era amplamente favorável à abertura do país ao capital estrangeiro.

Tanto PSD quanto UDN eram os dois grandes partidos conservadores da história brasileira nesse período, ideologicamente muito semelhantes e ambos com grandes lideranças nos Estados. “Ou seja, partidos com fortes raízes nacionais, que tinham um grande apelo para o grande capital, seja dos proprietários de terras, do capital financeiro, dos empresários urbanos, e que tinham também uma penetração importante na classe média” (Dines et. al., 2000a, pp. 66-67). A grande e decisiva diferença, segundo ela, era Vargas, pois o PSD havia sido criado por ele e a UDN “tinha muitas vezes, como única razão de ser, combater Getúlio e o getulismo”.

20

Para Aureliano Chaves (Dines et al., 2000b, pp. 205-206), o PSD era um partido “marcado pelo equilíbrio”, cuja aliança com o PTB (um partido mais à esquerda, ligado ao sindicalismo e ao corporativismo estatal) demonstrava um “determinado nível de coerência”. “Não se pode dizer que fossem diferenciados quanto à posição ideológica, mas eram diferenciados quanto ao seu comportamento”, concluiu. Em relação à prática política propriamente dita, a UDN ficou conhecida, durante os primeiros anos da democratização, como “banda de música”, pois era extremamente ruidosa no Congresso.

Pedia apartes a toda hora, fazia discursos violentíssimos, sempre contra o esquema dominante na política brasileira que era formado pela aliança vitoriosa, desde 1945 [...]. Era radical e, radicalmente contra, fazia uma oposição sistemática, todos os dias, contra tudo que viesse do Executivo. (Dines et al., 2000a, p. 66)

Mas até que ponto o rodoviarismo, alvo de intensos e ácidos debates no Congresso a partir da legislatura de 1946, obedeceu exatamente ao quadro político que se configurou na época? Pelo material pesquisado, nos parece que, para o rodoviarismo, a questão política ganhou outros tons e se misturou a outras fórmulas, embora a tradicional dicotomia PSD-PTB versus UDN também se fizesse presente em vários momentos. Para tentar resolver esse quebra-cabeças, lançaremos algumas perguntas: A quem interessava o desmonte (ou a precarização) do sistema ferroviário brasileiro? Ou, pelo contrário, a quem interessava manter (ou modernizar) uma rede já comprovadamente debilitada em todos os aspectos? A quem interessava fraturar (ou mutilar) o FRN, ponto nevrálgico do rodoviarismo, que entre 1946-55 havia acumulado mais de Cr\$ 17 bilhões (Tabela 1), cerca de 45% do total destinado para investimentos rodoviários? A quem interessava o imenso potencial pela abertura iminente de um mercado ampliado de obras rodoviárias, veículos automotores e derivados de petróleo? Em última instância, a quem interessava o rodoviarismo?

21

Tabela 1
Recursos públicos destinados para investimento rodoviário (1946-55)
(em cruzeiros a valores correntes)

Ano	Fundo Rodoviário Nacional ¹		Orçamento Geral da União (OGU) ¹	Outros recursos ²
	valor nominal	crescimento (em %)		
1946	453.789.036,30	***	***	***
1947	756.328.476,30	+ 66,66	71.000.000,00	6.660.000,00
1948	1.142.547.167,00	+ 51,06	135.550.000,00	8.176.000,00
1949	1.207.040.174,10	+ 5,64	290.830.000,00	9.423.000,00
1950	1.441.401.736,50	+ 19,41	412.563.000,00	15.798.000,00
1951	1.799.939.811,40	+ 24,87	616.369.000,00	74.250.000,00
1952	2.167.071.135,70	+ 20,39	621.323.000,00	102.910.000,00

(continua...)

Tabela 1 – (continuação).

Ano	Fundo Rodoviário Nacional ¹		Orçamento Geral da União (OGU) ¹	Outros recursos ²
	valor nominal	crescimento (em %)		
1953	3.062.712.720,50	+ 41,32	1.452.111.000,00	45.898.000,00
1954 ³	3.141.604.431,50	+ 2,57	1.803.500.000,00	99.031.000,00
1955	2.817.459.933,70	- 10,31	2.325.310.000,00	158.423.000,00
Total	17.989.894.623,00	+ 520,87⁴	7.728.556.000,00	520.569.000,00

Fonte: Elaboração própria com base em Brasil (1956) e Bittencourt (1960, p. 65)

Obs.: 1. Estão incluídas as despesas bancárias de ¼% a.a. que o Banco do Brasil cobra sobre a arrecadação, majoradas para ¾% a.a. a partir de julho de 1953.

2. Bittencourt (1960) não discriminou os centavos, acrescentados (,00) por nós.

3. Está incluída a restituição de Cr\$ 20 milhões (decreto nº 32.747, de 1953), parte do imposto único recolhida ao Tesouro Nacional e não entregue ao FRN.

4. Comparação entre os valores nominais de 1946 e 1955.

22

Para respondê-las (ou, pelo menos, buscar uma aproximação razoável), identificamos cinco grupos de interesses: municipalistas, ferroviários, adeptos da tese de não intervenção do Estado na economia, antigetulistas ferrenhos e defensores da maior participação do capital estrangeiro na economia nacional. O problema é que, na maioria das vezes, esses interesses se entrecruzavam – ou, até mesmo, se retroalimentavam. Talvez por isso que a “bancada rodoviária” que foi sendo construída no Congresso tenha adotado (e buscado) uma estratégia apartidária, pelo menos em teoria.

Um adendo a esse fato: em todo o volumoso material pesquisado na coleção da revista *Rodovia*, apareceu uma única vez a citação nominal do partido de filiação de um político. E foi em artigo assinado pelo então deputado federal Saturnino Braga, do PSD fluminense, ao discorrer sobre o resultado da CPI que havia sido instaurada na Câmara dos Deputados contra o DNER e seu diretor-geral. Ali, Braga identificou o deputado federal Tenório Cavalcanti, o responsável pelo

pedido de abertura do inquérito, como “representante ude-nista fluminense” (Rodovia, n. 180, 1955, p. 13).

Ao debater a questão do planejamento no Brasil com um economista polonês, que não compreendia a prioridade recebida pelo modal rodoviário no Brasil, Ignácio Rangel fez questão de explicar a ele como se deu a tramitação da lei nº 2.004, que criara a Petrobrás, em 1953. Sempre que o projeto do Executivo encontrava forte oposição no Congresso, comentou Rangel (2005, p. 518), Vargas “recomendava a sua assessoria que buscasse o apoio do ‘partido rodoviário’, que unia, em virtual unanimidade, os deputados e senadores de todos os partidos e correntes”, pois, “noutros termos, a nação sentia que, antes de mais nada, carecia de rodovias, automóveis, ônibus e caminhões”.

Voltemos, então, aos grupos de interesse. É fato que a democratização de 1946 fez ressurgir todo um movimento municipalista, agora livre das garras centralizadoras do Estado Novo, “ante a relativa rapidez com que a ideia de fortalecer as finanças das comunas amadureceu e frutificou” (Leal, 2012, p. 167). Mas os agentes do rodoviarismo enxergavam as “estradas eleitorais” como um empecilho à causa rodoviária.

23

[...] muito mais lucraria o nosso país se dezenas de milhões de cruzeiros, anualmente pulverizados em pequenas e, muitas vezes, inexequíveis ligações de finalidade puramente local, fossem empregados em regiões geoeconomicamente mais reprodutivas, capazes de multiplicar essa inversão e proporcionar os recursos para as futuras. (Rodovia, n. 117-18, 1949, p. 40)

Um inquérito sobre as estradas municipais, elaborado pela revista *Rodovia* (n. 119, 1950), serviu para corroborar ainda mais a desconfiança dos agentes do rodoviarismo entranhados no DNER quanto ao municipalismo. Três resultados foram apontados: (i) considerável atraso

na entrega das cotas do FRN aos municípios de alguns Estados; (ii) absoluta disparidade de equipamentos mecânicos existentes para conservação de estradas de rodagem; e (iii) desconhecimento da legislação rodoviária federal. Desse modo, o órgão federal solicitou ao CRN uma reunião extraordinária para tomar as providências necessárias quanto ao primeiro item e pediu urgência na organização dos Serviços de Assistência Rodoviária aos Municípios (o que já era previsto em lei), com atuação conjunta de CRN, DNER e DERs, para tentar sanar os problemas do segundo item, cuja falta de padronização acarretaria elevadas despesas com reparos.

Como nos explica Victor Nunes Leal (2012, p. 135) em obra clássica, “dar relevo ao caráter administrativo e técnico do Executivo municipal no Brasil, por mais nobres que sejam as intenções de quem assim proceda, contrasta violentamente com a cotidiana evidência dos fatos”, pois, “muito menos que administrador, o prefeito tem sido, entre nós, acima de tudo, chefe político”.

24

Poucos, muito poucos municípios brasileiros têm adotado uma política sistemática de conservação das estradas e do emprego da arrecadação das licenças dos veículos nesses serviços. Talvez, pela exiguidade dessa renda e da pequena importância do tráfego, como sói acontecer; talvez, ainda por uma questão de tradição. (Silva, 1949, p. 43)

Como é preceito legal a coordenação dos planos estaduais pelo DNER e o dos municípios pelos Estados, resulta que as realizações empreendidas são harmônicas, isto é, são partes de um todo. [...] O interesse político-partidário, em bom número desses casos, leva a uma dispersão exagerada de investimentos. Assim a ‘boa intenção’ não tem os frutos que se espera. (Bittencourt, 1951, p. 21)

Mas a recíproca, muitas vezes, também era verdadeira. Leal detectou no universo das zonas rurais, nos pleitos de 1945 e 1947, indícios de modificação na prática do “eleitor da roça”, que até então obedecia “à orientação de quem tudo lhe paga, e com insistência, para praticar um ato que lhe é completamente indiferente”. Mas chefes locais e fazendeiros estavam sendo traídos, eleitoralmente falando, por seus eleitores “cativos”. O autor credita o fenômeno ao aumento da exposição desse eleitorado rural à “propaganda radiofônica” e ao “uso bastante generalizado do transporte rodoviário”, que proporcionava, aos trabalhadores rurais, maiores possibilidades de contato com a sede urbana do município (Leal, 2012, p. 57).

Mas para expandir e consolidar a sua força política, o rodoviarismo não poderia abrir mão de uma certa relação com os interesses locais. E, por outro lado, os prefeitos que desejavam algum tipo de progresso econômico não poderiam prescindir de boas estradas. A questão era como equacionar esse problema, e a solução encontrada foi garantir um mínimo de obras rodoviárias aos municípios sob a tutela federal e estadual e dentro de alguns parâmetros a serem obedecidos. Os agentes do rodoviarismo, contudo, sabiam que a maior parte dos municípios não reuniria condições para isso, forçando-os a se adequarem a uma nova situação. Muitos “caciques locais”, entretanto, ou não queriam novas estradas, ou não queriam integrar os caminhos municipais às redes estadual e federal que estavam sendo desenhadas, complicando ainda mais essa equação.

O jogo mudou novamente com a publicação da lei nº 302, de 1948, que garantiu uma cota de 12% do FRN aos municípios (Tabela 2) – após o envio das remessas ao Banco do Brasil pelo DNER, as cotas eram repassadas trimestralmente pelos DERs aos municípios – desde que cumprissem uma série de requisitos contidos no artigo 7º. Os agentes do rodoviarismo, que não aceitavam um fluxo

direto de recursos rodoviários aos municípios, recorreram novamente a contorcionismos para buscar enfraquecê-los, e conseguiram emplacar na lei a responsabilidade do DNER quanto ao “cálculo global” da cota municipal e manter (e até mesmo ampliar) as exigências para o seu recebimento. Em análise do engenheiro Egídio Soares da Costa (1954, p. 30), então diretor da Divisão de Cooperação do DNER, a maioria dos municípios “não se habilitou ainda ao recebimento de suas cotas, sendo as mesmas aplicadas, diretamente, pelos órgãos estaduais [...], o que nos parece só poderá ser feito com a anuência do município”. Detalhe: já havia transcorrido quase um ano de vigência da nova lei.

Tabela 2
Cota do FRN entregue os Estados, territórios e municípios
(1946-55) (em cruzeiros a valores correntes)

Unidade da Federação	Cota por Unidade da Federação (60% do FRN)			
	Estados e DF (48% do total)	Municípios e DF (12% do total)	valor absoluto	em %
Rondônia ¹	1.718.216,90	13.169.821,00	14.888.037,90	0,13827
Acre	1.143.442,60	9.051.677,50	10.195.120,10	0,09469
Amazonas	390.968.856,20	87.527.822,90	478.496.679,10	4,44420
Rio Branco ¹	1.402.880,50	10.821.450,50	12.224.331,00	0,11353
Pará	377.658.411,30	85.979.508,90	463.637.920,20	4,30620
Amapá ¹	928.114,60	7.358.694,00	8.286.808,60	0,07696
Maranhão	159.853.447,00	37.274.400,40	197.127.847,40	1,83089
Piauí	112.463.793,50	26.131.594,60	138.595.388,10	1,28726
Ceará	225.432.422,40	53.815.785,50	279.248.207,90	2,59362
Rio Grande do Norte	85.371.503,10	20.447.477,70	105.818.980,80	0,98283
Paraíba	150.979.063,30	36.146.147,90	187.125.211,20	1,73799
Pernambuco	388.423.129,40	93.094.432,90	481.517.562,30	4,47227

(continua...)

Tabela 2 – (continuação).

Unidade da Federação	Cota por Unidade da Federação (60% do FRN)			
	<i>Estados e DF (48% do total)</i>	<i>Municípios e DF (12% do total)</i>	<i>valor absoluto</i>	<i>em %</i>
Alagoas	78.273.379,80	18.780.386,30	97.053.766,10	0,90142
F. de Noronha ¹	581,70	23.075,50	23.657,20	0,00021
Sergipe	49.214.684,10	11.791.168,60	61.005.852,70	0,56662
Bahia	480.990.589,00	114.142.469,70	595.133.058,70	5,52750
Minas Gerais	845.976.921,40	202.073.932,70	1.048.050.854,10	9,73415
Espírito Santo	88.373.979,00	21.115.735,90	109.489.714,90	1,01692
Rio de Janeiro	402.812.471,50	97.390.864,50	500.203.336,00	4,64582
Distrito Federal	733.263.871,70	164.048.213,00	897.312.084,70	8,33410
São Paulo	2.258.867.071,70	545.053.406,20	2.803.920.477,90	26,04240
Paraná ²	401.473.957,80	97.000.627,50	498.474.585,3	4,62977
Santa Catarina	187.743.323,00	45.013.980,30	232.757.303,30	2,16181
Rio Grande do Sul	694.498.095,70	166.764.796,30	861.262.892,00	7,99928
Mato Grosso ³	324.838.537,40	72.972.431,20	397.810.968,60	3,69482
Goiás	224.063.806,20	51.589.502,50	275.653.308,70	2,56023
Zonas em litígio ⁴	9.078.905,10	2.533.768,50	11.436.609,20	0,10624
TOTAL	8.675.813.455,90	2.090.937.108,10	10.766.750.564,00	100

Fonte: Elaborado com base em Rodovia (n. 199, 1956, p. 55)

Obs.: 1. Territórios federais à época (Rio Branco é o atual Estado de Roraima). Seus municípios passaram a receber cota em 1947. 2. Inclui verbas do Território do Iguçu, extinto em 1946. 3. Inclui verbas do Território de Ponta Porã, extinto em 1946. 4. Amazonas-Pará e Minas Gerais-Espírito Santo.

De 1947 a 1953, a cota municipal do FRN foi de Cr\$ 1.377.263.355,50, mas uma quantia considerável desse montante (Cr\$ 157.425.224,90 em 31 de dezembro de 1952) não fora entregue aos cofres municipais pelo não atendimento de regras a serem cumpridas previstas em lei, fato que “demonstra a necessidade de os municípios tornarem mais eficientes suas organizações rodoviárias” (Costa, 1954, p. 31). Em outras palavras, os municípios com dificuldades para elaborar os seus próprios planos rodoviários municipais, entre outros requisitos, estariam amplamente sujeitos à tutela do sistema DNER/DERs por intermédio de convênios específicos, o que não deixa de ser uma forma de ingerência política.

[...] a divisão da pobreza poderia ter sido mais equitativa do que é costume entre nós. A maior cota de miséria tem tocado aos municípios. Sem recursos para ocorrer às despesas que lhes são próprias, não podia deixar de ser precária sua autonomia política. O auxílio financeiro é, sabidamente, o veículo natural da interferência da autoridade superior no governo autônomo das unidades políticas menores. (Leal, 2012, p. 179)

Mesmo assim, o DNER, na sua lógica de insulamento burocrático e ao reconhecer a diversidade brasileira, fez questão de recomendar que a assistência aos municípios “seja isenta de política partidária, estendendo-se, igualmente, a todos municípios, em cada Estado”, pois “confiamos no rodoviarismo municipal e estamos certos de que o grupo de batalhadores, que há muitos anos vem lutando por nossa expansão rodoviária, (...) terá em cada representante dos municípios mais um legionário desta jornada” (Costa, 1954, p. 33). No II Congresso Brasileiro de Municípios, ocorrido em 1952, em São Vicente (SP), o trabalho apresentado por Costa, intitulado “A nova política rodoviária e a estrada de rodagem municipal”, foi aprovado

e recomendado, com solicitação ao DNER de sua divulgação e envio a todas as prefeituras e câmaras de Vereadores do país.

Retornando aos grupos de interesse, pela lógica que se apresentava o jogo político brasileiro o rodoviarismo deveria ser o “inimigo número 1” da UDN nessa “fase de ouro da eloquência parlamentar”, como definiu Villas-Boas Côrrea (in Dines, Fernandes Jr. e Salomão, 2000a, p. 78), na qual a vida partidária “girava em torno dos partidos no palco do Congresso”. Forjado no seio da Era Vargas, a sua idealização e conseqüente política de defesa e execução não cessou com a queda do Estado Novo. Muito pelo contrário, técnicos e engenheiros rodoviários beneficiados pelo desenho de um projeto nacional varguista mantiveram os interesses rodoviaristas a toda força.

Deveriam, portanto, ser combatidos pela UDN, que ainda defendia a não intervenção do Estado na economia – e o rodoviarismo, pelo menos naquela conjuntura, dependia quase que exclusivamente da ação estatal. Seria natural, portanto, que o rodoviarismo fosse identificado política e ideologicamente com o PSD e seu parceiro PTB, e não com a UDN. Isso ocorreu, de fato, em várias ocasiões, mas não foi a regra.

Como explicar a inclusão do engenheiro Maurício Joppert da Silva na “bancada rodoviária”? Joppert, como já dito anteriormente, fora o autor do famoso decreto nº 8.463, de 1945, e ocupara o posto de ministro da Viação e Obras Públicas entre a queda de Vargas e a posse de Dutra. Era, reconhecidamente, um dos braços direitos de Saturnino Braga (que era do PSD fluminense), mas se elegeu deputado para a legislatura 1951-55 pela UDN fluminense – e ainda ocupou a presidência da seção carioca do partido.

Como justificar o projeto apresentado pelo deputado federal Jalles Machado (UDN-GO), ainda em 1947, relativo à ligação Anápolis-Belém, com nítida prioridade ao modal rodoviário? No palanque, Machado atacava costumeira e intempestivamente o também deputado Pedro Ludovico

(PSD-GO), que havia sido interventor de Goiás no Estado Novo. Seu projeto foi aprovado em 1948 e se tornou a lei nº 326, considerada por muitos como a primeira alavanca para a construção da futura Belém-Brasília, embora tenha preferido aproveitar recursos já disponíveis (a navegabilidade dos rios Araguaia-Tocantins e uma estrada ferroviária antiga) em detrimento de uma opção 100% rodoviária. Ainda no mesmo ano, entretanto, Machado apresentou o projeto de um sistema nacional de circulação rodofluvial (6 mil km de rodovias a construir, entrelaçados a 12 mil km de vias navegáveis) que descartou completamente o elemento ferroviário e previu um tronco eminentemente rodoviário (Anápolis-Peru) e outros dez rodofluviais. Na justificativa do plano, defendeu que em países novos como o Brasil “o lema [...] ‘*Governar é construir estradas*’ deveria ser sempre o traço predominante de sua política administrativa” (Fernandes; Aquino, 2001, p. 365):

30 Impressionante foi a desenvoltura de Saturnino Braga para breçar, no Congresso, nova investida de inclusão do FRN no Orçamento Geral da República para o exercício de 1955. Recheada de amplo histórico sobre a matéria, ele redigiu pessoalmente a “emenda nº 86 e sua justificacão”, finalizada com a posição favorável ao FRN, da forma como operava, expressa no plenário final do III Congresso Brasileiro de Municípios, realizado, há pouco, na estância mineira de São Lourenço. “São, portanto, os prefeitos e vereadores, os representantes dos municípios, que vêm a público pleitear a exclusão do Fundo Rodoviário do Orçamento da União” (Rodovia, n. 173, 1954, p. 19).

Argumentos técnicos, econômicos e políticos se misturavam na redação da emenda, mas gostaríamos de chamar a atenção para o fato de que a peça fora subscrita por 154 deputados federais “que se encontravam no Rio de Janeiro”, diz em nota, “representando mais de metade dos legisladores daquela Casa” (Rodovia, n. 173, 1954, p. 19).

Desses, 68 eram do PSD; 31, da UDN; 24, do PTB; e os outros 30 faziam parte do quadro de oito partidos menores. Essa informação, contudo, não constava na emenda (o tal caráter apartidário do rodoviarismo), e foi fruto de levantamento efetuado na pesquisa³. Apenas qualquer representante de Sergipe não apresentou subscrição, mas é preciso repetir a nota colocada ao final da emenda, pois nem todos os parlamentares estavam no Rio de Janeiro. Ou seja, o número de signatários possivelmente seria maior. Esse fato nos lembra a explicação de Maria Victória Benevides (Dines et al., 2000a, p. 66) a respeito de um reposicionamento da UDN em meados dos anos 1950, quando uma ala do partido passou a se conciliar com o governo (e o partido foi de “banda de música” à “bossa nova”) e já aceitava “propostas mais avançadas no campo da intervenção do Estado na economia”, compondo, inclusive, uma Frente Parlamentar Nacionalista.

De extrema valia para adensamento da análise em questão seria o estudo de um panorama completo dos trabalhos executados nas comissões permanentes sobre a matéria tanto na Câmara dos Deputados quanto no Senado⁴. Quais eram os políticos que faziam parte delas? Qual a periodicidade dos encontros, os temas pautados na agenda e os desdobramentos e encaminhamentos das discussões feitas? Esta pesquisa não teve fôlego para tanto, mas, apenas para dar um exemplo pequeno, ao longo de 1951 a Comissão de Viação e Obras Públicas do Senado teve como presidente Euclides Vieira (PSP-SP) e Onofre Gomes (PSD-CE) como vice. Os senadores Francisco Gallotti (PSD-SC), Alencastro Guimarães (PTB-DF) e Othon Mäder (UDN-PR) também

31

³ Não conseguimos detectar, de modo algum, a qual partido estava ligado o deputado baiano Bastos Gonçalves. Dos 151 que não assinaram a emenda, 49 eram da UDN; 44, do PSD; 27, do PTB; e 31, de outros partidos menores. Não sabemos quais estavam e quais não estavam no Rio de Janeiro.

⁴ Na Câmara, funcionou como Transportes e Comunicação (1936-49), Transportes, Comunicações e Obras Públicas (1949-72) e Transportes (1972-89). Não conseguimos identificar como funcionou historicamente no Senado.

compuseram a comissão. Mas essa política, continua o autor, frequentemente apresentava instabilidade, com evidentes conflitos entre as partes envolvidas (podemos acrescentar, entre a aliança PSD-PTB e a UDN), sobretudo no quesito recursos. “Vê-se que, apesar das pressões, o sistema DNER/DERs e os interesses a ele agregados conseguiram preservar as fontes de receitas que lhes garantiam a autonomia administrativa e financeira” (Accorsi, 1996, p. 46).

Ainda no diálogo com o trabalho de Accorsi, a lente analítica fora ampliada para o cenário nacional característico dos dois primeiros governos após o Estado Novo, que “foi justamente o caráter provisório e esporádico das alianças e arranjos de forças políticas que davam sustentação aos respectivos programas de governo”. E completa, afirmando que essa rearticulação de forças ainda não tinha sido capaz de dirigir ou orientar um “eixo referencial” para as condições de uma “modelagem definitiva de um modelo de desenvolvimento para o país” (Accorsi, 1996, p. 49).

32

Aqui, entretanto, temos um ponto de desacordo, mesmo que essa ideia possa ter sido válida para um ou outro setor da vida econômica nacional. Para a esfera dos transportes, entretanto, o rodoviário já estava posto como um eixo central de desenvolvimento, pelo menos para o PSD (e para os getulistas), que sempre foi maioria na Câmara (se considerarmos a aliança com o PTB) e nas estruturas do Estado até o golpe militar de 1964, além de ocupar a presidência da República em duas das quatro eleições ocorridas no interregno democrático (Dutra, em 1945, e JK, em 1955) e de apoiar a candidatura de Vargas (PTB), em 1950, na disputa com Eduardo Gomes (UDN).

O próprio Accorsi reconhece que foi um processo de transição, combinando antigas estruturas decisórias arquitetadas no Estado Novo, mas “amoldadas à nova situação política, à dispersão das forças políticas”. Um cenário, prossegue, que teria favorecido ações que “contornavam a eventual influência” dos partidos “através da hegemonia

política do getulismo” (Accorsi, 1996, p. 51). Ora, por isso a vinculação fisiológica, embora com viés apartidário, do PSD com o DNER. O rodoviarismo estava entranhado de getulismo, na ideia do nacional, da modernidade e da mudança de paradigma urbano-industrial do país, e o DNER, portanto, também estava entranhado de getulismo. Afinal das contas, como explica Abreu (2004), Vargas havia renunciado ao poder em outubro de 1945, mas deixou a máquina pública federal bem ajustada e bem montada, tanto que o candidato apoiado por ele nas eleições, o general Dutra, venceu o pleito com ampla facilidade.

O contexto da época também advogava a favor do rodoviarismo. Como bem colocado por Nunes (1997, p. 103), a “consciência do atraso econômico e da necessidade de se alterarem os rumos econômicos do Brasil atingiram uma massa crítica”, pois a Segunda Guerra havia acentuado a “consciência da vulnerabilidade do país”. O rodoviarismo, com seus mecanismos de persuasão e legitimidade, conseguiu penetrar com força nos meios intelectuais, políticos, econômicos, midiáticos, estatais e militares, quando ainda não havia uma burguesia sólida no país. E o DNER foi o fio-condutor desse processo, do início ao fim.

A partir da nova conjuntura política do país, o DNER muito mais concentrou do que dispersou, muito mais somou do que subtraiu. Foi, desde sempre, o porto seguro do qual o rodoviarismo precisaria dispor, procurando sempre funcionar à distância do sistema político tradicional – por isso uma “banca rodoviária” que estrategicamente se colocou como apartidária, representante legítima de uma classe (a dos rodoviários). E esse fenômeno não ficou restrito ao rodoviarismo, pois a “administração das políticas econômicas, assim como as decisões estratégicas, acabou sendo feita fora dos órgãos representativos do sistema partidário” (Nunes, 1997, p. 98).

Driblar os partidos foi a principal fórmula utilizada pelas elites desenvolvimentistas. Após a redemocratização, funcionários públicos pró-desenvolvimento enfrentaram um

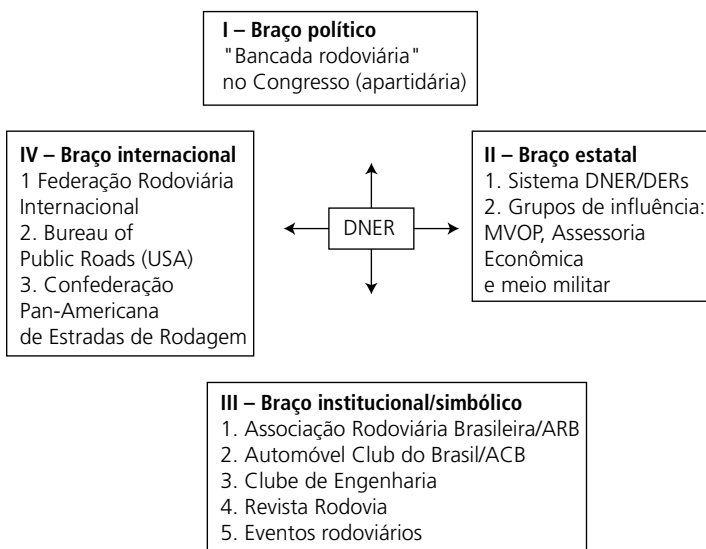
sistema partidário baseado no clientelismo e uma burocracia que aparentemente tinha resistido com sucesso aos esforços universalizantes de reforma. (Nunes, 1997, p. 97)

Para o rodoviário, portanto, o DNER representou a expressão perfeita do insulamento burocrático típico daquele período sincrético, na definição de Nunes (1997), que mesclou a permanência do tradicional clientelismo com tentativas de formação de “bolsões de eficiência” na máquina estatal.

Considerações finais

Como um “bolsão de eficiência” altamente funcional ao rodoviário, sugerimos que o esquema configurado e operado pelo DNER desde o início da democratização contou com o apoio precioso e necessário de um conjunto de agentes que acabaram reforçando o seu insulamento burocrático, pois procuravam, com a maior objetividade possível, gerar uma espécie de couraça e confluência aos interesses do rodoviário.

34



O que estamos propondo chamar de “I – braço político” nada mais é do que a “bancada rodoviária”, de cunho apartidária, que foi se formando no Congresso. O “II – braço estatal” compõe o sistema DNER/DERs – ou seja, o Fundo Rodoviário Nacional e o Plano Rodoviário Nacional alinhados às políticas rodoviárias federal, estaduais e municipais, com ampla capilaridade territorial, portanto – e os grupos de influência que o DNER mantinha sistematicamente com o MVOP, Assessoria Econômica (no governo de Getúlio Vargas) e no meio militar, principalmente com o Exército. Advogamos a ideia de que, por seu caráter desenvolvimentista, o rodoviarismo, durante o governo Vargas, se aproximou mais da assessoria econômica direta do presidente (grupo com especialização técnica que arquitetava a industrialização planejada, políticas de investimento e desenvolvimento econômico e, portanto, defendia o insulamento burocrático) do que do grupo da Superintendência do Crédito e da Moeda (Sumoc), de ideias ortodoxas; e mais preocupado com temas financeiros.

35

O “III – braço institucional/simbólico” é constituído por associações de classe que funcionam como grupos de influência e de pressão perante a sociedade civil e na mídia (ARB, ACB e Clube de Engenharia), pela revista *Rodovia* – a “porta-voz” dos ideais do rodoviarismo, um poderoso instrumento simbólico e informacional, agressivo e extremamente parcial – e os eventos organizados continuamente para divulgação, defesa e intercâmbio dos valores do rodoviarismo (Congresso Nacional de Estradas de Rodagem, Reunião das Administrações Rodoviárias, Exposição Rodoviária, Congresso Pan-Americano de Estradas de Rodagem e Congresso Internacional de Estradas de Rodagem).

Por último, o “IV – braço internacional” congrega as organizações de suporte ao DNER no exterior, que, juntamente com a ARB, foram responsáveis pelo contato direto com as tendências mais modernas do modal rodoviário e com o capital privado internacional, que aos poucos foi se interessando

pela demanda reprimida de máquinas e equipamentos para obras rodoviárias, combustível e fabricação de veículos.

Cabe ressaltar, entretanto, que um quinto “braço”, o do capital privado nacional, estava sendo forjado na relação cada vez mais orgânica com o segmento da construção civil de execução de obras rodoviárias, mas ainda não amadurecido totalmente. Desde 1946, o *modus operandi* do DNER já vinha sendo impactado pela entrega gradativa das obras rodoviárias à iniciativa privada – um dos traços da “coalização de patronagem” liderada pelo PSD e, “a despeito de seu programa e de sua retórica pública”, também integrada pela UDN (Nunes, 1997, p. 96) –, mas, com o Plano de Metas de JK (1956-1961), foi consumada a retirada do aparelho de Estado da atividade construtora rodoviária. Dessa forma, esse último “braço” foi adicionado na estreita relação com as empreiteiras, alterando completamente a lógica praticada até então.

36 É nesse momento que, para avançar a industrialização brasileira, coexistiu a combinação do uso do insulamento burocrático em larga escala com o clientelismo, cujo êxito foi possível em razão da estabilidade da aliança PSD-PTB (fortemente baseada na patronagem, eventualmente suplementada pela UDN), de um amplo consenso sobre o desenvolvimento nacional, da disposição do governo em determinar pesados investimentos para infraestrutura e de decisões instrumentais vantajosas para um quadro econômico favorável, interno e externo, pelo menos em um primeiro momento. Dessa forma, a velocidade na aprovação e implementação de políticas públicas desenvolvimentistas não tinha precedentes no Brasil (Nunes, 1997). O rodoviarismo entraria em uma nova etapa, ou em seu ápice, como parte direta e nevrálgica do projeto faraônico de JK.

Daniel Monteiro Huertas

Professor Adjunto do Departamento Multidisciplinar (Eixo Comum) da Universidade Federal de São Paulo (Unifesp),

campus Osasco. Autor dos livros *Território e circulação: transporte rodoviário de carga no Brasil* (2018) e *Da fachada atlântica à imensidão amazônica: fronteira agrícola e integração territorial* (2009).

Referências bibliográficas

- ACCORSI, Antonio Carlos. 1996. *Estado e grupos econômicos: a política de expansão rodoviária no Brasil a partir de 1930*. Dissertação de Mestrado. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas (FGV).
- BITTENCOURT, Edmundo Régis. 1960. “Brasil: uma política rodoviária”. *Rodovia*, n. 243, pp. 13-76.
- BITTENCOURT, Edmundo Régis. 1951. “O desenvolvimento rodoviário nacional”. *Rodovia*, n. 140, pp. 17-22.
- BRAGA, Francisco Saturnino. 1955. Inquérito parlamentar sobre o DNER. *Rodovia*, n. 180, pp. 13-14.
- BRASIL. 1956. *Política de transportes e comunicações do governo do presidente Juscelino Kubitschek de Oliveira no quinquênio 1956-60*. Rio de Janeiro: Departamento de Imprensa Nacional/MVOP.
- CAMPOS, Pedro Henrique Pedreira. *Estranhas catedrais: as empreiteiras brasileiras e a ditadura cívico-militar, 1964-1988*. 2. ed. Niterói: Eduff, 2022.
- COSTA, Egdio Soares da. 1954. A nova política rodoviária e a estrada de rodagem municipal. *Rodovia*, n. 176, pp. 27-36.
- DINES, Alberto et al. (orgs.). 2002^a. *Histórias do poder: 100 anos de política no Brasil*. São Paulo: Editora 34. v. 2: Ecos do Parlamento.
- DINES, Alberto et al. (orgs.). 2002^b. *Histórias do poder: 100 anos de política no Brasil*. São Paulo: Editora 34. v. 3: Visões do Executivo.
- FERNANDES, Clever Luis; AQUINO, Reginal Lima de. 2001. *Jalles Machado: utopia e modernidade*. Goianésia: UEG.
- IANNI, Octávio. 2004. A ‘redemocratização’ de 1946 e as tentativas de reorientação da política econômica. In: Szmrecsányi, Tomás; GRANZIERA, Rui G. *Getúlio Vargas e a economia contemporânea*. 2. ed rev. e ampl. Campinas: Editora Unicamp. pp. 97-110.
- LAGONEGRO, Marco Aurélio. A ideologia rodoviária no Brasil. *Revista Ciência & Ambiente*, n. 37, pp. 39-50.
- LEAL, Victor Nunes. 2012. *Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil*. 7. ed. 4. reimp. São Paulo: Companhia das Letras.
- NETO, Oswaldo Lima. (coord). 2001. *Transportes no Brasil: história e reflexões*. Brasília, DF: Geipot.
- NUNES, Edson. 1997. *A gramática política do Brasil: clientelismo e insulamento burocrático*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar.

- PAULA, Dilma Andrade de. de. 2010. Estado, sociedade civil e hegemonia do rodoviário no Brasil. *Revista Brasileira de História da Ciência*, v. 3, n. 2, pp. 142-156.
- RANGEL, Inácio. 2005. Ferrovia *versus* rodovia. In: BENJAMIN, César. (org.). *Obras reunidas: Ignácio Rangel*. Rio de Janeiro: Contraponto. pp. 517-19.
- SILVA, Maurício Joppert da. 1949. Estradas de rodagem e estradas de ferro no Brasil. *Rodovia*, n. 149, pp. 15-23.
- SILVA JÚNIOR, Roberto França da. 2004. *Geografia de redes e da logística no transporte rodoviário de cargas: fluxos e mobilidade geográfica do capital*. Dissertação de Mestrado. Presidente Prudente: Universidade Estadual Paulista.

Acervos consultados

Exemplares citados da revista *A Rodovia* (1938-46) e *Rodovia* (a partir de 1947): n. 100 (maio 1948), 101-02 (jun.-jul. 1948), 110 (mar. 1949), 111 (abr. 1949), 117-18 (out.-dez. 1949), 141 (nov. 1951), 147 (maio 1952), 149 (jul. 1952), 153 (nov. 1952), 173 (jul. 1954), 180 (fev. 1955), 182 (abr. 1955), 197 (jul. 1956) e 199 (set. 1956).

O RODOVIARISMO NA ENGRENAGEM POLÍTICA DA DEMOCRATIZAÇÃO (1945-1956)

DANIEL MONTEIRO HUERTAS

Resumo: O objetivo deste artigo é analisar como o rodoviarismo tornou-se um elemento nevrálgico no conjunto da política brasileira na primeira parte do chamado período de democratização, entre a queda do Estado Novo, em outubro de 1945, e o término do governo provisório de Nereu Ramos, em 1956. Ancorado na teoria de Nunes (1997) das novas gramáticas políticas nas relações entre Estado e sociedade a partir do Estado Novo (1937-1945) e em farta pesquisa empírica, procura-se demonstrar que a força política adquirida pelos agentes do rodoviarismo dependeu, em última instância, do papel assumido pelo Departamento Nacional de Estradas de Rodagem (DNER), que a todo custo buscou manter um grau substancial de “insulamento burocrático” diante da conturbada conjuntura política da época.

Palavras-chave: Rodoviarismo; Democratização; Novas Gramáticas Políticas.

39

THE RODOVIARISMO IN THE POLITICAL GEAR OF DEMOCRATIZATION (1945-1956)

Abstract: *The aim of this article is to analyze how rodoviarismo became a crucial element in Brazilian politics as a whole in the first part of the so-called period of democratization, between the fall of the Estado Novo, in October 1945, and the end of the provisional government of Nereu Ramos, in 1956. Based in Nunes' theory (1997) of the new political grammars in the relations between State and society from the Estado Novo (1937-1945) and in extensive empirical research, it seeks to demonstrate that the political strength acquired by the agents of rodoviarismo depended, on last instance, of the role assumed by the National Department of Highways (DNER), which at all costs sought to maintain a substantial degree of “bureaucratic insulation” in the face of the troubled political situation at the time.*

Keyword: *Rodoviarismo; Democratization; New Political Grammars.*

Recebido: 26/09/2021

Aprovado: 16/03/2024



PRAGMATISMO E DISCRIÇÃO: AS RELAÇÕES ENTRE EUA E VENEZUELA NOS GOVERNOS BIDEN E MADURO

Leonardo Valente*

**Doutor em Ciência Política e Relações Internacionais.*

*Professor do Instituto de Relações Internacionais
e Defesa da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ).*

Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, Brasil.

e-mail: lvalente@irid.ufrj.br.

Orcid: <https://orcid.org/0009-0000-2511-4387>

<http://dx.doi.org/10.1590/0102-001035lv/121>

Introdução

Desde 1999, quando Hugo Chávez tornou-se o primeiro presidente de fora da histórica aliança de centro-direita a assumir o Palácio Miraflores, em quatro décadas as relações entre Venezuela e Estados Unidos (EUA) deixaram para trás um histórico de estabilidade e mergulharam em turbulências marcadas por inúmeras fases e crises, que vão desde o pragmatismo tenso, porém efetivo, a uma política de confronto marcada pela forte retórica de ambas as partes e por episódios que quase resultaram em crises militares.

Com a morte de Chávez e a chegada de Nicolas Maduro ao poder, em 2012 como interino e em 2013 em mandato eletivo, as relações bilaterais enfrentaram momentos ainda mais complicados. Em 2014, o Congresso dos Estados Unidos aprovou a lei *Venezuela Defense of Human Rights and Civil Society*, que autorizava a Casa Branca a impor sanções a todos que teriam participado de atos de violência e violação de direitos humanos no país. A medida, além de ter atingido altos

funcionários do governo venezuelano, foi a primeira de uma série de 38 sanções, a maior parte econômicas, aplicadas pelos EUA desde então¹. Em 2017, a tensão aumentou ainda mais, quando o governo do presidente Donald Trump lançou outro grande pacote de sanções econômicas contra indivíduos, instituições e entidades financeiras ligadas ao governo Maduro, e iniciou uma ampla e notória pressão política para a desestabilização e queda do governo venezuelano.

Foi o ano de 2019, contudo, que pode ser apontado como o período de maior tensão na História do relacionamento entre os dois países. Oito meses após a eleição de Maduro para um novo mandato, questionada por Washington que alegava fraude, o reconhecimento do presidente da Assembleia Nacional Juan Guaidó, por parte dos EUA, como chefe interino do Poder Executivo da Venezuela resultou no até então inédito rompimento das relações diplomáticas entre os dois países. No mesmo ano, como forma de pressionar pela queda de Maduro, o governo Trump ampliou as sanções econômicas para todo o setor petrolífero venezuelano, em uma política que ficou conhecida como “máxima pressão”. Apesar de as importações dos EUA, que na primeira década do século XXI chegaram a patamares de US\$ 50 bilhões anuais, terem sido reduzidos para menos de US\$ 500 milhões em 2020²; o robusto impacto econômico não foi o suficiente para a queda de Maduro, que enfrentou uma série de dificuldades e restrições iniciais diante das medidas, que incluía até a impossibilidade de pagamentos em dólar no exterior, mas recuperou parte importante dos prejuízos, e da popularidade interna, com rápidas e vultuosas ajudas e acordos de exportação com China e Rússia, além de auxílios

¹ Não estão nesta conta as sanções impostas contra o governo Hugo Chávez, a mais importante delas a proibição de exportação de equipamentos e componentes militares e da indústria de aviação para a Venezuela. As sanções econômicas mais graves, contudo, foram implementadas durante o governo Maduro.

² Dados disponíveis em: <https://tinyurl.com/4h8rv9dj>. Acesso em: 24 abr. 2024.

em projetos educacionais, de saúde, em meio à pandemia de covid-19, e assistência social.

A chegada de Biden à presidência dos EUA, em 2021, no entanto, trouxe à tona desafios geopolíticos globais de grande envergadura e que o forçaram a mudar de forma rápida e substancialmente não apenas a política de pressão máxima, como também o relacionamento com o governo venezuelano. A guerra entre Rússia e Ucrânia, e os decorrentes desafios energéticos e estratégicos dela, a cada vez maior presença econômica e política da China na América Latina, e a recente aproximação entre Arábia Saudita e Irã, com mediação do governo de Pequim, impuseram aos EUA reavaliações sobre relacionamentos estratégicos em todo mundo, o que provocou mais um movimento pendular em suas relações com o que considera sua área de influência direta, o continente americano, tendo a Venezuela como caso prioritário de um novo acercamento.

Os resultados dessa mudança já começam a ser sentidos. Mesmo com as relações diplomáticas ainda formalmente rompidas, nos dois primeiros meses de 2023, as exportações dos EUA para a Venezuela alcançaram US\$ 510 milhões, contra US\$ 264 milhões no mesmo período em 2022 (aumento de 93%), e as importações saltaram de US\$ 38 milhões nos dois primeiros meses de 2022 para US\$ 247 milhões no mesmo período em 2023 (aumento de 550%). Em 2021, as importações de produtos venezuelanos pelos EUA chegaram a US\$ 295 milhões, quase o mesmo valor dos produtos importados apenas nos dois primeiros meses de 2023. Números ainda pouco expressivos se comparados ao período Chávez, mas substanciais quando confrontados com os registrados a partir de política de pressão máxima, em 2019. Além disso, após mais de dois anos proibida de operar na Venezuela, a gigante do petróleo Chevron foi autorizada pelo Escritório de Controle de Ativos Estrangeiros dos Estados Unidos a voltar a extrair

3

e comercializar petróleo venezuelano, por meio de uma licença emitida em clima de discricão, em novembro de 2022, e que poderá ser renovada a cada seis meses. Na prática, a decisão significou a suspensão de algumas sanções que impediam a participação da Chevron em quatro empresas mistas, nas quais ela é sócia minoritária da estatal venezuelana Petróleos de Venezuela S.A (PDVSA).

A volta do comércio entre os dois países, especialmente a importação de petróleo pelos EUA, foi organizada em 2022 durante encontros discretos de funcionários venezuelanos e norte-americanos do alto escalão; o primeiro ocorrido em março no Palácio Miraflores; já o segundo, conforme a imprensa norte-americana, meses depois em Trinidad e Tobago (Luján, 2022). Encontros que também resultaram em uma evidente redução da confrontação retórica entre os dois países e em sinalizações políticas de distensão. Sinalizações que passaram a ser dadas pelo próprio Maduro. Em uma entrevista à imprensa francesa e à Telesur em janeiro de 2023, ele afirmou que “a Venezuela está preparada, totalmente preparada, para dar um passo ao processo de normalização de relações diplomáticas, consulares, políticas, com este governo dos EUA e com os governos que possam vir”.

Nem mesmo as acusações recentes de perseguição e prisão de opositores, entre eles, a líder nas pesquisas eleitorais contra Maduro, Maria Corina Machado, repercutiram em sanções relevantes, em propaganda da Casa Branca ou em grandes atenções, em dimensões de anos passados, por parte da mídia norte-americana. Maduro também se proclamou candidato à reeleição sob o silêncio discreto de autoridades internacionais. A última nota do departamento de Estado dos EUA, de 22 de março de 2024, critica as ações do Palácio Miraflores, mas além do tom ameno e de não sinalizar com punições, solicita que governo cumpra o que prometeu nos encontros de Barbados, no ano passado, sobre as eleições e afirmou que “continuará dando

apoio às iniciativas de Caracas para o fortalecimento da democracia e a estabilidade política da Venezuela”.³

Exemplo mais notório, contudo, de que não há qualquer disposição de Washington em mudar o atual *status quo* das relações bilaterais entre os dois países, são as ameaças pelo governo Maduro de invasão da vizinha Guiana para a tomada da região de Essequibo, historicamente reivindicada pelos venezuelanos, mas cujas negociações encontravam-se paradas há décadas. No início da crise, em 2023, os EUA chegaram a sinalizar com exercícios militares com a Guiana, e com sanções, apontadas como leves contra Caracas e que, na prática, não chegaram a ser aplicadas e, mesmo que fosse, não provocariam mudanças de envergadura. Mais uma vez, a questão estrutural do petróleo e o novo contexto sistêmico internacional mostraram que a política externa norte-americana sabe trocar a propaganda *soft* e as ameaças desestabilizadores por um pragmatismo focado em interesses mais amplos. Trata-se, aqui, como demonstra outra nota do departamento de Estado, da manutenção dos acordos mais caros aos estadunidenses, preocupados com o acertado em Trinidad e Tobago, a despeito do que foi determinado em Barbados.⁴

5

Diante do exposto, este artigo pretende analisar o reestabelecimento das relações comerciais e a distensão política entre Venezuela e EUA no governo Biden, especialmente a partir de 2022, caracterizando essa reaproximação como movimentos pragmáticos de ambos os lados. Pragmatismo este, no lado estadunidense, fruto da necessidade de realinhamento das posições e das relações em níveis regional e global por conta da disputa por hegemonia com a China. No lado venezuelano, pragmatismo que retoma uma antiga tradição da

³ Disponível em: <https://www.state.gov/unjustified-arrests-of-venezuelan-democratic-opposition/>. Acesso em: 26 abr. 2024.

⁴ Disponível em: <https://www.state.gov/secretary-blinkens-call-with-guyanese-president-ali/>. Acesso em: 26 abr. 2024.

política externa dos governos de Caracas, independentemente de orientação ideológica, de habilidosamente se relacionar ao mesmo tempo com grandes potências em disputa, a fim de otimizar e obtenção de benefícios. Nesse caso, a redução das sanções, a ampliação do comércio e a entrada de investimentos.

Por conta de as maiores reservas de petróleo estarem em território venezuelano, as relações entre Washington e Caracas nunca se restringiram ao interesse da política hemisférica e seus impactos na geopolítica global sempre foram importantes. Em tempos de profundas mudanças no xadrez das grandes potências, e de viradas importantes nas políticas de outros grandes produtores, os desdobramentos desse relacionamento serão decisivos para o entendimento sobre a conjuntura internacional de nossos tempos.

O pragmatismo em números

6 Durante todo o governo Chávez, a forte confrontação retórica entre EUA e Venezuela e os inúmeros momentos políticos marcados pela tensão e por ameaças de sanções, ao contrário do que se pregava, não resultaram em revezes significativos nas relações comerciais entre os dois países. Pelo contrário, enquanto as importações de petróleo pelos EUA, que representavam mais de 80% do comércio bilateral, apresentaram apenas oscilações por conta do mercado internacional, entre os anos de 2004 e 2009, auge das disputas políticas, acusações e ameaças de ambos os lados, as importações de produtos norte-americanos pela Venezuela bateram recordes históricos, como mostra o quadro abaixo (Figura 1). Para se ter uma ideia da dimensão dessas relações, apenas entre 2008 e 2009, também segundo dados do US Census Bureau, a Venezuela aumentou em 23% a compra de produtos dos EUA, enquanto no mesmo período aumentou bem menos as importações de produtos de parceiros apontados como estratégicos: 13% a mais de compras do Irã e 8% de Cuba. Nesse

período, os EUA figuravam em primeiro lugar nas importações venezuelanas, com 27% de todas as compras feitas pelo país, enquanto o Brasil, por exemplo, aparecia em terceiro lugar com 9%, e a China, já apontada como aliada estratégica por Chávez, em quarto com 7,2%, de acordo com dados do Fundo Monetário Internacional (FMI).

Já as exportações de petróleo para os EUA (Figura 2) mantiveram-se praticamente estáveis durante a maior parte do governo Chávez, no relevante patamar entre 500 mil e 600 mil barris por ano, apresentando queda a partir de 2008 muito mais pela crise econômica que atingiu em cheio os EUA e retraiu o mercado consumidor, do que por medida retaliatória.

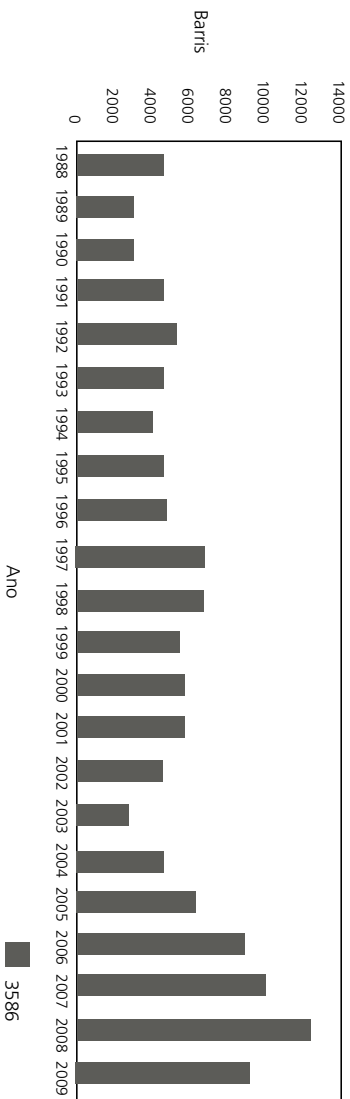
Com a chegada de Maduro ao poder, contudo, esse panorama mudou. Ainda em 2012, período conturbado na política interna venezuelana com o afastamento de Chávez e a chegada do vice-presidente para cumprir o restante do mandato, as importações de petróleo pelos EUA haviam caído para o patamar de 350 mil barris por ano. Em 2014, início das sanções impostas pelo governo Obama, eram comprados 288 mil barris, e a partir da política de pressão máxima implementada pelo governo de Donald Trump, as importações despencaram até chegarem ao patamar de 33 mil barris por ano, em 2019, volume sem qualquer relevância comercial, o que se repetiu em 2020.⁵ As importações de produtos norte-americanos pela Venezuela, que chegaram ao patamar de US\$ 17 bilhões em 2012, também caíram consideravelmente nos primeiros anos do governo Maduro e despencaram após as sanções norte-americanas, chegando a US\$ 1,3 bilhões em 2019 e a US\$ 1,1 bilhão em 2020.⁶

7

⁵ Dados disponíveis em: <https://tinyurl.com/27k7a5uh>. Acesso em: 4 maio 2023.

⁶ Dados disponíveis em: <https://tinyurl.com/bdlhthsxk>. Acesso em: 4 maio 2023.

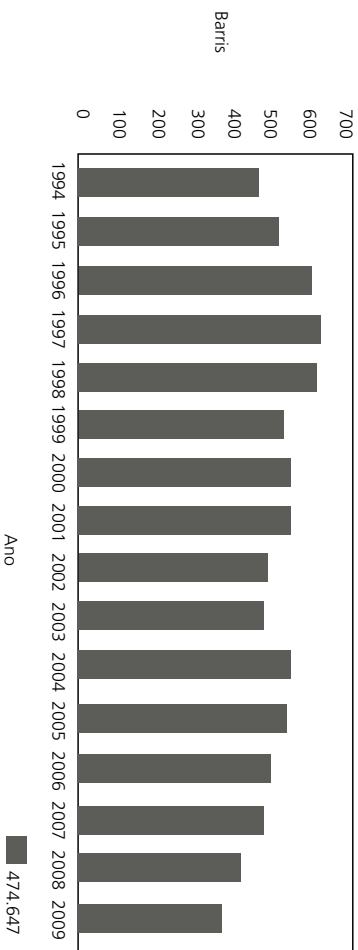
Figura 1
EUA: exportações para Venezuela



Fonte: US Census Bureau.⁷

⁷ Disponível em: www.census.org. Acesso em: 4 maio 2023.

Figura 2
Importações de Petróleo Venezuelano



Fonte: Departamento de energia dos EUA.

Apesar de ainda estarem longe de patamares atingidos durante o governo Chávez, o que se observa, contudo, a partir de 2022 é uma clara e rápida reversão da tendência de queda, indicando uma retomada acelerada nas atividades comerciais. Neste ano, as importações venezuelanas de produtos norte-americanos atingiram US\$ 2,2 bilhões, o dobro do registrado em 2020, e as importações de produtos venezuelanos pelos EUA, mesmo ainda marcadas por restrições e pelas exportações venezuelanas voltadas para a China, aumentaram de US\$ 167 milhões em 2020 para US\$ 413 milhões em 2022. A comparação desses dados com os 2023 confirmam a tendência de retomada. Apenas de janeiro a março, as importações venezuelanas atingiram US\$ 673 milhões, mais do que todo o acumulado do ano de 2022, e as importações norte-americanas de produtos venezuelanos chegaram a US\$ 526 milhões, quase quatro vezes mais que as importações registradas em todo o ano de 2020.⁸ No montante total do período, foram mais de US\$ 2 bilhões em exportações pelos EUA, e US\$ 3,5 bilhões em importações.

Figura 3
Relações comerciais entre EUA e Venezuela (2023)

Month	Exports	Imports	Balance
January 2023	283.9	115.3	168.6
February 2023	226.2	132.4	93.8
March 2023	163.1	278.5	-115.4
April 2023	202.1	264.0	-61.9
May 2023	175.3	352.7	-177.4
June 2023	163.1	253.5	-90.4
July 2023	139.8	330.0	-190.1
August 2023	206.0	348.7	-142.7

⁸ Dados disponíveis em: <https://tinyurl.com/bdlhthsxk>. Acesso em: 4 maio 2023.

Figura 3 – (continuação).

Month	Exports	Imports	Balance
September 2023	185.3	366.0	-180.6
October 2023	195.8	396.8	-201.0
November 2023	250.8	387.2	-136.3
December 2023	309.9	368.7	-58.8
TOTAL 2023	2,501.3	3,593.6	-1,092.3

O período de 2023 dá a dimensão dessa nova fase relacional entre os dois países. Outro indicador importante é a retomada das importações de produtos norte-americanos pela Venezuela tem como maior parcela a compra de máquinas, especialmente para a indústria petroleira, e de produtos agrícolas, carnes e grãos em maioria, produtos estes com alternativas de compras em outros mercados, como Brasil e China. A retomada, portanto, é resultado de clara orientação política de Maduro, gesto de contrapartida em relação à flexibilização informal das sanções pelo governo Biden e a retomada das importações norte-americanas, ainda que mais lentas.

O aumento das importações norte-americanas acontece, nesse primeiro momento, especialmente por conta do retorno das operações da petroleira Chevron no país. Autorizada, pelo Escritório de Controle de Ativos Estrangeiros, a voltar da extração e da comercialização do petróleo venezuelano por meio de uma licença emitida em novembro de 2022, gradativamente a empresa – que é sócia minoritária da estatal venezuelana PDVSA, recupera posição na atividade de extração e na exportação para os EUA, a despeito das sanções formais teoricamente ainda em vigor.

Importante ressaltar de tais movimentos, contudo, não devem ser interpretados como mudança de opinião da Casa Branca e do *Deep State* estadunidense a respeito do governo Maduro, mas resultado de um balance de custos e de oportunidades diante de um cenário global

complexo que exige reavaliações constantes de rota, além de uma política realista. A discrição da Casa Branca em relação ao tema Venezuela torna notória a dicotomia enfrentada pelo governo entre a defesa dos valores morais em relação ao país, principalmente a defesa da democracia e dos direitos humanos, e a necessidade de articulações pragmáticas, sem que estas provoquem danos de opinião pública no governo. Mas também é conhecido o fato de que em situações de disputa por hegemonia tão duras como a atual, a defesa de valores morais costuma ser eclipsada pela política, como já apontou Morgenthau (2003):

12

A deterioração da moralidade internacional que ocorreu em anos recentes, no tocante à proteção da vida, nada mais é do que um outro exemplo de uma dissolução geral – para os propósitos dessa discussão – de muito maior alcance de um sistema ético que impunha no passado as suas restrições sobre as operações cotidianas de política externa, mas já não é mais capaz de fazê-lo. Foram dois os fatores que geraram essa dissolução: a substituição de responsabilidade em matéria de negócios externos, que de aristocrática passou a ser democrática, e a substituição de paradigmas universais por padrões nacionalistas. (2003, p. 450)

Essa multiplicidade dos processos que ocorrem no sistema internacional e que provocam uma acelerada erosão da ordem mundial estabelecida a partir da Segunda Guerra Mundial (Lima; Moura, 2018) remete diretamente a movimentos de natureza geopolítica e que precisam de atenção mais detalhada para que a dimensão regional do que ocorre no relacionamento entre Washington e Caracas seja melhor compreendida vis-à-vis tanto em relação à dinâmica global quanto às relações pendulares de ambos e, conseqüentemente, entendida em sua totalidade.

Foi na Venezuela sob o governo de Hugo Chávez, e depois com Maduro, que se pôs em prática a primeira política externa revisionista da América do Sul nos anos 2000. Política esta, segundo Cesar Guimarães (2008, p. 234), a partir de uma “proposta simétrica e inversa” à aquiescência pragmática dos anos 1990. Trata-se, em sua visão, do realismo periférico às avessas, convertido no que denominou como “revisionismo periférico”, uma revisão de política de um país de periferia em relação à potência, calcada na clara condição assimétrica de relações, e obviamente repleta de limitações, mas com o propósito de reverter antigos alinhamentos cujos benefícios, ao contrário do que se supunha anteriormente, não foram grandes o suficiente para compensar as grandes crises econômicas e sociais decorrentes.

O revisionismo consiste aqui em tomar a unipolaridade como ‘status quo’ insustentável e/ou insuportável, e que supõe certo tipo, algo aguerrido, de unidade sul-americana, composta com alianças externas pertinentes. (Guimarães, 2008, p. 244).

13

Não se pode afirmar que os últimos anos marcam um retorno ao pragmatismo dos anos 1990, temperado com contornos de submissão, mas sim, com um pragmatismo que se combina a um revisionismo periférico em certa medida, e que busca extrair dele não apenas a salvação da economia, mas a sobrevivência política.

As razões geopolíticas dos EUA para a distensão

Mudanças substanciais em curso na estratificação de poder no plano internacional (Lima; Moura, 2018) ao mesmo tempo em que são resultado, provocam a perda de coerência do sistema de alianças e a redefinição de hegemonias em antigas áreas de influência. No epicentro dessas mudanças está a disputa global entre EUA e China

pela liderança, e que envolve não apenas as duas potências, mas coloca a Europa e o Japão ao lado dos EUA, a Rússia como aliada da China, e, ainda que em espelhamento apenas análogo em relação à Guerra Fria, todo o resto do mundo em disputa. A guerra na Ucrânia, com seu risco latente de confronto direto entre Moscou e a Otan, o que na prática pode lançar a rivalidade entre as duas potências para o campo de batalha sem procuradores, as tensões e provocações envolvendo Taiwan, a inesperada distensão entre Arábia Saudita e o Irã mediada pela China e o surpreendente acordo entre as marinhas dos dois países para a proteção do Golfo Pérsico, o anúncio feito por Riad de que pode descartar o dólar nas operações de venda de petróleo, e o fortalecimento da extrema-direita em Israel, distante e revisionista de relações em relação a governos do Partido Democrata resultaram em perdas recentes e muito significativas de posições e de influência pelos EUA em áreas cruciais de disputa. Acontecimentos que também representam riscos futuros para a hegemonia de sua moeda, acenam para a diminuição do controle de fontes de petróleo, ainda fundamentais em qualquer esforço de guerra, e que podem levar a Casa Branca a se envolver em conflitos de grande envergadura, bem menos assimétricos e potencialmente mais perigosos que as guerras das quais participou nas últimas décadas.

Perdas e isolamentos que ocorreram em sua maior parte em uma região considerada crucial para a manutenção da hegemonia mundial dos EUA: a grande massa terrestre euroasiática. O controle dessa área pivô, denominada pelo inglês Halford Mackinder (2020) no clássico da geopolítica *The Geographical Pivot of History*, de 1904, garantiria a vantagem do poder terrestre, a “Ilha Mundial”, sobre qualquer outra potência marítima e seguiria a premissa de que quem controla essa área, também conhecida como *Heartland*, domina a Ásia, e conseqüentemente quem domina a Ásia,

domina o mundo. E diante de uma dificuldade em se controlar totalmente essa gigantesca porção de terra, é imperativo evitar seu domínio por potências rivais, tornando-a uma região de balanço e disputas constantes. Ideia que é seriamente partilhada por geopolíticos e atores políticos nos EUA. Segundo Zbigniew Brzezinski, ex-Conselheiro de Segurança Nacional dos EUA, a importância da geopolítica da Eurásia para o grande jogo de poderes nas relações internacionais faz com que a presença ativa de Washington na região seja um dos principais objetivos da política externa dos EUA. Para ele, é prioridade prevenir uma parceria rival contra hegemônica eurasiática, assim como quebrar a possibilidade de alianças entre as potências regionais contra Washington.

A identificação dos principais pivôs geopolíticos da Eurásia pós-Guerra Fria, e protegê-los, é, portanto, também um aspecto crucial da geoestratégia global da América. [...] Nas atuais circunstâncias globais, pelo menos cinco atores geoestratégicos importantes e cinco eixos geopolíticos [...] podem ser identificados no novo mapa geopolítico da Eurásia. França, Alemanha, Rússia, China e Índia são atores importantes e ativos. [...] Potencialmente, o cenário mais perigoso seria uma grande coalizão de China, Rússia, e talvez Irã, uma coalizão “anti-hegemônica” unida não por ideologia, mas por reclamações complementares. (Brzezinski, 1998, p. 41-55)

15

No continente americano, seu próprio hemisfério, região apontada pela clássica geopolítica estadunidense como sua área de influência direta e irrevogável, a situação também é delicada. Pela primeira vez desde a ascensão dos EUA como grande potência, o maior parceiro comercial e de investimentos em praticamente todos os países da América Latina não é mais Washington, mas

Pequim, condição que nem nos momentos mais disputados da Guerra Fria a União Soviética sonhou alcançar. A chegada ou a volta ao poder de forças progressistas em países de grande importância regional, como Brasil, Argentina, Chile e Colômbia, em um fenômeno também parecido com a Onda Rosa do início do século XXI, balança ainda o pêndulo das relações externas da região muito mais para o pragmatismo que para o alinhamento, em um momento em que alinhamentos são mais do que bem-vindos e que qualquer perda de posição e de influência passa a ser agregada ao conjunto global em disputa e, portanto, mais sentida.

Para Nicholas Spykman (1893-1943), geopolítico que até hoje reflete o núcleo duro do pensamento estratégico dos EUA, o continente americano é a primeira e a última linha de contenção para a manutenção da hegemonia dos EUA no mundo. Por isso, manter o controle sobre o hemisfério não é apenas fundamental, mas o primeiro pilar de sustentação da liderança mundial estadunidense. E, em caso de ameaça a essa liderança regional, na visão dele só possível de surgir na América do Sul, a reação precisaria ser vigorosa e com todos os recursos possíveis.

16

...os países situados fora da nossa zona imediata de supremacia, ou seja, os grandes estados da América do Sul (Argentina, Brasil e Chile) podem tentar contrabalançar nosso poder [...]. Nesse caso: uma ameaça à hegemonia norte-americana nessa região do hemisfério terá que ser respondida por meio da guerra. (Spykman, 1942, p. 62)

Neste contexto de acelerada e relevante perda de posição comercial e política na América Latina, de derrotas estratégicas na manutenção do controle da Eurásia, de uma guerra por procuração em curso contra a Rússia na Ucrânia – o que envolve muitos gastos e recursos, e de uma Venezuela muito relevante do ponto de vista geopolítico e cujo governo

resistiu de forma impressionante às pressões e sanções com apoios fundamentais de China e Rússia, as ofensivas estadunidenses malsucedidas no campo econômico e os planos de intervenção militar, várias vezes cogitados, precisaram ceder lugar à tentativa de distensão pragmática que levasse a um diálogo ainda que mínimo e conferisse novamente aos Estado Unidos acesso às maiores reservas de petróleo no mundo. Uma virada de posição relevante, ainda que por ora discreta, resultado das mudanças no tabuleiro de poder global e com dois objetivos muito claros: garantir o acesso a fontes de energia seguras para as guerras e conter a presença da China e da Rússia em sua área de influência direta.

O petróleo venezuelano como moeda de troca

Apesar de todas as mudanças tecnológicas nas matrizes energéticas nas últimas décadas, e da necessidade de reavaliações dessas mesmas matrizes por conta das evidentes questões climáticas, além da extração do petróleo continuar sendo uma das mais importantes atividades econômicas mundiais⁹, dois aspectos geopolíticos do petróleo permanecem como fatores de impacto crucial (Banco Mundial, 2023) e sem perspectivas de mudança em médio prazo. O primeiro é que o petróleo é a principal fonte de energia da guerra. Não há guerra sem petróleo, nem previsão de desenvolvimento de navios, aviões, tanques e outros equipamentos com matrizes alternativas de combustível. Ou seja, o conceito de segurança energética, muito usado para se referir quase que intuitivamente ao fornecimento está-

17

⁹ UBS RELATÓRIO, “As mudanças no cenário do petróleo com a guerra na Ucrânia”. Segundo estudos do banco suíço, a guerra na Ucrânia fará com que em 2023 os gastos com petróleo cheguem a 5% do PIB mundial, cerca de US\$ 4,6 trilhões. No Brasil, segundo dados do Ministério da Economia, o petróleo é o terceiro produto na pauta das exportações brasileiras, atrás apenas da soja e do minério de ferro, totalizando em 2022 US\$ 30,6 bilhões em vendas. Também disponível em <https://exame.com/invest/onde-investir/como-preparar-o-portfolio-para-uma-guerra-na-ucrania-segundo-o-ubs/>

vel de bens energéticos para uma sociedade (Nina, 2020), é também aplicado às necessidades militares, pois sem fornecimento estável de energia, especificamente de petróleo, qualquer máquina de guerra contemporânea se torna inviável. O segundo é que, quando se trata de energia para a guerra, tão importante quanto ter acesso irrestrito a essas fontes, é impedir ou dificultar ao máximo, o que também pode significar encarecer o acesso dos rivais.

Com mais de 300 bilhões de barris, a Venezuela tem as maiores reservas de petróleo do mundo. Apesar de os EUA não dependerem do petróleo venezuelano para consumo de seu mercado interno, e de prescindir dele durante as sanções que se intensificaram durante o governo Trump, o desenrolar recente da disputa mundial com a China trouxe novos aspectos que reacenderam a importância estratégica dos poços venezuelanos e forçaram uma reavaliação.

18 O primeiro deles é o amplo acesso que a China passou a ter às maiores reservas da Ásia: Irã e Arábia Saudita, respectivamente quarta e segunda maiores reservas do mundo. O acordo para restabelecimento de relações entre iranianos e sauditas sob mediação de Pequim, formalizado em 2023, após sete anos de rompimento entre os dois países, além da virada histórica nas relações entre os países árabes, tirou dos estadunidenses, na prática, o controle sobre o petróleo saudita, ou pelo menos a garantia de que ele seria direcionado com prioridade para os EUA quando necessário. As relações entre os dois países, que já haviam se afastado desde as acusações feitas pela Casa Branca de que o príncipe Muhammad bin Salman seria o mandante do assassinato do jornalista saudita Jamal Khashoggi na Turquia, em 2018, foram esfriadas ainda mais pelo governo de Riad, que notoriamente vem optando desde 2021 pela aliança estratégica com os chineses. Segundo dados do Banco Mundial¹⁰, mais

¹⁰ Disponível em: <https://tinyurl.com/ybat4pr6>. Acesso em: 4 maio 2023.

de um quarto do petróleo saudita é exportado para a China, que se tornou o principal comprador em 2022, enquanto os EUA estão na quarta posição, atrás também de Egito e Índia. Acordos comerciais entre Pequim e Riad, assinados em 2023 e que somam US\$ 30 bilhões, além de cooperação em diversas áreas, fortalecem ainda a participação dos sauditas na Belt and Road Initiative, conhecida também como nova rota da seda, e que prevê entre várias outras medidas, o aumento das exportações de petróleo para a China até 2030. Há ainda o projeto, considerado pelos EUA como o mais preocupante, de retirada do dólar do comércio bilateral entre chineses e sauditas, que pode provocar movimentos semelhantes em outros países e problemas da alta envergadura na manutenção do dólar como principal moeda global. Sem influência sobre o Irã desde a Revolução de 1979, e com o afastamento em relação aos Sauditas, o terreno perdido pelos estadunidenses na Ásia não só é um complicador importante na obtenção de mais petróleo em caso de necessidade, especialmente em caso de grandes guerras, como permite à China amplo acesso às fontes de energia.

19

Junte-se a isso o fato de que, por conta das sanções feitas por Washington, desde 2018 a China se tornou o principal comprador de petróleo venezuelano, cerca de 150 milhões de barris por ano, também segundo dados da empresa de inteligência de mercado Kpler (Hayley, 2023). Com isso, o governo chinês passou a ter acesso privilegiado a três das quatro maiores reservas mundiais, com os EUA com o acesso seguro a apenas uma, a do Canadá.

O segundo aspecto importante é que as reservas da Venezuela, além de fartas, encontram-se em posição geográfica estratégica. Em caso de um conflito de maior envergadura, seja com a Rússia ou com a China, o transporte do petróleo pelo Mar do Caribe é mais rápido e bem mais seguro que em outros continentes. Vantagem demonstrada durante a Segunda Guerra Mundial, melhor detalhada

mais à frente, quando os alemães impuseram uma série de dificuldades para o comércio marítimo no Atlântico Sul, forçando Washington e Londres a negociarem e fazerem concessões ao governo venezuelano. Em tempos de crise, o petróleo venezuelano é uma fonte muito mais segura para os EUA que o petróleo de outras regiões, e em um momento tão desafiador para a hegemonia global estadunidense, garantir essas reservas é mais importante do que qualquer questão política ou defesa de questões morais que envolvam o Palácio Miraflores. A troca do petróleo pelo fim das acusações e das campanhas de desestabilização, portanto, tornou-se um negócio necessário.

20

A obsolescência do conceito de Hemisfério Ocidental, conjugada à prioridade geopolítica da Ásia na formulação da mais recente estratégia militar dos Estados Unidos, poderia implicar maior irrelevância da América Latina para esse país, não fossem dois fatores que tornam mais complexo esse quadro. Um deles é a crescente presença econômica da China na região... O segundo diz respeito à política norte-americana de diversificação dos tradicionais supridores de petróleo do Oriente Médio. Conjugada à ideia de se reforçar a vertente sul do Atlântico Norte, em uma perspectiva atlanticista renovada [...]. (Lima, 2013, p. 170).

A América para os EUA? A contenção frustrada de China e Rússia

Desde a consolidação dos EUA como grande potência global, no fim da Segunda Guerra Mundial, 2018 foi o primeiro ano em que a América Latina deixou de ter os estadunidenses como seus principais parceiros comerciais e de investimentos. Segundo dados do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) (Silva, 2022), a China alcançou a partir de então a condição de principal parceiro da grande

maioria dos países da região, com 10% das exportações totais e 18% das importações. Desde 2005, os chineses apresentam crescente participação em projetos de financiamento em países latino-americanos, especialmente nas áreas de infraestrutura, extração e distribuição de energia, e partir de 2019 também superaram os EUA neste quesito, o que aumentou de forma considerável a importância do governo de Pequim na região evocada como de influência geopolítica direta dos EUA.

Durante a Guerra Fria, a influência da União Soviética em Cuba e o medo de que essas relações se espalhassem pela América Latina gerou uma forte reação estadunidense e resultou no estímulo para que uma onda de golpes militares de direita atingisse a região. Mesmo o governo de Washington envolvido em crises e guerras cruciais para o xadrez da Guerra Fria, a vigilância sobre a América Latina manteve-se severa e as políticas de contenção foram rigidamente aplicadas.

21

A escalada da Guerra do Vietnã não impediu que os Estados Unidos tratassem de reafirmar seu predomínio na América Latina como sua área de influência. Quatro meses após assumir a Presidência dos Estados Unidos, Johnson dera sinal verde para a intervenção militar no Brasil (Operação Brother Sam), em apoio ao golpe militar, articulado pela CIA, contra o governo trabalhista de João Goulart. O embaixador dos Estados Unidos no Brasil, Lincoln Gordon, além de recomendar ‘*a clandestine delivery of arms*’ para ser usada por forças-tarefa e operações encobertas, bem como suprimentos de gás e petróleo, instara o governo de Johnson que se preparasse sem demora para a contingência de uma ‘*overt intervention at a second stage*’. Johnson, em conferência com o subsecretário de Estado, Georgel Ball, e o secretário de Estado assistente para a América Latina, ordenou, então ‘*to take every step*

that we can, be prepared to do everything that we need to do'.

Mas Goulart não teve condições de resistir. E Lincoln Gordon, posteriormente, pode dizer que estava 'muito feliz' com a vitória da sublevação deflagrada em Minas Gerais, 'porque evitou uma coisa muito desagradável, que seria a necessidade de intervenção militar americana no Brasil'. (Bandeira, 2005, p. 269)

Além do Brasil, são documentados e já considerados fatos históricos com amplo embasamento às ações intervencionistas dos EUA em golpes militares e a repressão a movimentos comunistas no Chile, na Argentina e no Uruguai, além de outros países da América Central e do Caribe. Relatórios da CIA desclassificados recentemente também comprovam essas ações¹¹ e mostram o quanto a América da Latina se tornou palco importante da disputa bipolar, e o quanto sofreu com intervenções diretas e indiretas.

22 Décadas depois do fim da Guerra Fria, a chegada dos investimentos chineses e da Rússia, este último ainda que em menor escala, mas com acordos de infraestrutura e venda de armas, também acendeu o alerta dos EUA. A reação, contudo, foi diferente da dos embates com a União Soviética e os resultados também. Mesmo antes do aumento exponencial das relações comerciais entre a China e a América Latina, ainda durante o governo Obama, houve a percepção da Casa Branca de que os governos de orientação progressista da região, resultado do que ficou conhecido como onda rosa, e claramente mais

¹¹ De acordo com Moniz (2016), em um dos relatórios, de 500 páginas, sobre a situação política argentina, o documento revela que os Estados Unidos sabiam e apoiavam o golpe militar que aconteceria dias depois "um golpe militar contra a presidenta argentina (María Estela Martínez de Perón) pode ocorrer a qualquer momento. Somente as dúvidas de alguns oficiais-chave paralisam a decisão final. Os preparativos para o golpe estão prontos. Os navios e membros da Marinha já foram deslocados para pontos estratégicos por todo o país para controlar possíveis distúrbios após a tomada de poder."

pragmáticos nas relações externas, eram uma ameaça para a liderança estadunidense. Em resposta, promoveram uma série de ações desestabilizadoras em vários países, ainda que sem as intenções militares dos anos 1960, mas que por meio do *lawfare* e de outras práticas que ficaram conhecidas como guerra híbrida resultaram em uma onda de golpes de Estado, golpes parlamentares e crises que demoveram do poder quase todos os governos de esquerda e de centro-esquerda, permitindo a ascensão de governos liberais e de extrema-direita. (Coelho; Mendes, 2020). A guinada, no entanto, não surtiu os resultados esperados. Enquanto as ditaduras militares que chegaram ao poder nos anos 1960 e 1970, via de regra, promoveram combates internos efetivos contra a influência de grupos apoiados pelos soviéticos, nos governos de direita de extrema-direita que chegaram ao poder na segunda década do século XXI aumentaram ainda mais a participação dos chineses e seus comércios internacionais, e fecharam acordos de infraestrutura e cooperação, o que consolidou a liderança econômica e a grande influência política chinesa em toda a região. Segundo dados da Cepal (2015), apenas em 2020, ano em que a maior parte dos governos sul-americanos eram de tendência de direita ou extrema-direita, os investimentos chineses no setor automotivo da região apresentaram aumento de 44% em relação ao período anterior, o de energia renovável 17%, e o de serviços financeiros 11%, além de vários outros setores em que a liderança chinesa passou a se consolidar sem fortes concorrências, como agricultura, pesca e logística de transporte.

A ausência de uma resposta efetiva dos EUA à presença, principalmente da China, na América Latina e sua notória e acentuada perda de influência econômica e política na região, mostra não apenas que as estratégias do passado para lidar regionalmente com disputas globais não mais funcionam, como também indicam a necessidade de reavaliações e mudanças de rota em sua política externa hemisférica.

E, ao menos até este momento, a mudança de postura nas relações com a Venezuela apresentam-se como o que se tem de mais substancial nesse sentido.

Os interesses venezuelanos na distensão: longo histórico de vantagens em tempos de crises

No lado venezuelano, o claro e rápido aceno de Maduro para Washington ao perceber a possibilidade de algum diálogo – apesar do suporte fundamental de China e Rússia que por anos garantem a viabilidade econômica e a estabilidade política a seu governo, mais uma vez alçou o pragmatismo venezuelano a um lugar acima do notório sentimento antagonista de Caracas em relação aos EUA em meio a tantas pressões, acusações e claras tentativas de sabotagem. Tal comportamento, contudo, não é uma excepcionalidade, mas uma característica da política venezuelana que, em diferentes momentos e sob governos de distintas orientações ideológicas, optou pelo pragmatismo nas relações com Washington e com a Europa, com o claro objetivo de maximizar vantagens, algumas delas de importância histórica para o país.

24

O caso mais emblemático, e que rendeu mais frutos, aconteceu durante a Segunda Guerra Mundial. A exemplo de outros países latino-americanos, a Venezuela procurou inicialmente se manter neutra no conflito a partir 1939. O governo militar do general Isaías Medina Angarita, notoriamente inclinado ao fascismo e ao governo italiano de Mussolini, na impossibilidade de apoiar formalmente o Eixo, sobretudo por conta dos EUA, optou em um primeiro momento por não ter qualquer participação, ainda que indireta, no conflito. Contudo, seu papel àquela altura já crucial como exportador de petróleo fez com que Washington iniciasse uma pressão política de difícil contenção a partir de 1941, ano em que entrou na guerra. A razão principal centrava-se no fato de que as reservas venezuelanas representavam um abastecimento mais seguro para as bases

militares em território americano e no Caribe, sem as ameaças que a Marinha alemã oferecia no transporte de petróleo vindo de outros continentes. Eram, portanto, fundamentais para a máquina de guerra contra os nazistas.

Ao perceber o custo político de resistir à Casa Branca, e ao calcular as vantagens que poderia obter em se posicionar claramente a favor dos Aliados, Angarita decidiu entrar no esforço colaborativo e elevou ao máximo a produção de petróleo que a estrutura venezuelana permitia na época. Utilizou, contudo, a pressão que sofreu para a implementação de medidas que não agradaram a Washington, mas que acabaram não tendo grandes reações, como a mudança na Lei de Hidrocarbonetos, e estratégias protecionistas em importações. Caracas conseguiu ainda em plena Segunda Guerra um acordo que obrigava os EUA a comprarem uma quota fixa de seu café, pouco competitivo no mercado internacional, e um convênio, também com os EUA, de colaboração bélica, em que os americanos forneciam investimentos e recursos humanos na produção de armamentos em território venezuelano.

25

Os trabalhadores do petróleo expressaram a opinião de que apenas à luz do interesse nacional seria possível entender a conduta do Departamento de Estado (EUA) em apoiar a Lei Venezuelana de Hidrocarbonetos de 1943, que impôs impostos adicionais sobre a produção de petróleo pelos americanos e empresas britânicas. (Rivas, 1995, p. 173, tradução nossa)

Segundo Rivas (1995), sem o aumento da produção venezuelana, a superioridade militar americana estaria comprometida. Mas o governo venezuelano de acordo com ele, teve a habilidade necessária para mandar a conta e ficar com muitos dividendos desse esforço.

A Venezuela exportou mais de 80% do petróleo e derivados, para Aruba, Curaçao, Bonaire; que, posteriormente, foram reexportados para (unidades aliadas) na África, Ásia e Europa. Esta circunstância foi favoravelmente utilizada pelo nosso país para alcançar um conjunto de vantagens nos aspectos políticos, econômicos e históricos. (Rivas, 1995, p. 172, tradução nossa)

Já os benefícios territoriais foram obtidos em sua maioria do Reino Unido, igualmente necessitado do petróleo venezuelano e, por isso, interessado em manter boas relações com Angarita. Para Boersner (1978) algumas das maiores conquistas diplomáticas da História venezuelana foram obtidas durante a Segunda Guerra Mundial por meio dessa política pragmática de obtenção de benefícios.

26

Em troca, exigiam das grandes potências democráticas algumas concessões tendentes a fortalecer a posição vulnerável da Grã-Bretanha, abrindo para a Venezuela a possibilidade de exigir com sucesso certas retificações territoriais. Como parte de sua expansão para o oeste, o Império Britânico não só ocupou a Guiana Essequiba, mas também a Ilha de Patos. Os governos de Caracas em várias ocasiões exigiram a devolução da Ilha de Patos, bem como uma delimitação do Golfo de Paria que resguardasse os direitos da República. Repetidamente, a Inglaterra havia recusado, constituindo motivo de atrito entre os dois países. A partir de 1940, a Grã-Bretanha foi assediada pela ofensiva nazista e ansiosa por consolidar e melhorar suas relações com a Venezuela, cujo petróleo adquirira extraordinária importância estratégica. Portanto, a Coroa Britânica concordou em assinar dois tratados com a Venezuela. A primeira delas afirma que o governo de Sua Majestade “renúncia em favor da Venezuela ao título e a todos os direitos de soberania sobre dita ilha”. O outro instrumento estabelecia que as áreas submarinas

do Golfo entre Trinidad e Venezuela, com base em três linhas que seriam traçadas por uma omissão mista anglo-venezuelana. (Boersner, 1978, p. 85)

Durante a década de 1970, sob o governo do presidente Carlos Andrés Pérez e em meio a Guerra Fria, a Venezuela também deixou de lado o alinhamento incondicional aos EUA e o não estabelecimento de relações com regimes ditatoriais, o que a havia isolado na América do Sul, para estabelecer uma política de distensão tanto com os regimes militares de direita latino-americanos, como com os países comunistas do Leste Europeu e a União Soviética. Foi neste período que o governo venezuelano trabalhou intensamente para obter protagonismo no Movimento dos Não-Alinhados, fez empréstimos e acordos com países do Leste Europeu e organizou a viagem histórica de Pérez a Moscou.

Mesmo durante o governo Hugo Chávez, período de fortes confrontações políticas com os EUA, a política pragmática em relação aos EUA se manteve, não apenas nas exportações de petróleo, como nas importações de produtos estadunidenses, especialmente agrícolas e maquinário. Durante o período mais tenso nas relações entre os dois países, entre 2002 e 2012, os EUA se mantiveram como principal parceiro comercial da Venezuela, e a reversão desses dados só ocorreram durante o governo Maduro, não por deliberação do Palácio Miraflores, mas por conta das sanções impostas por Washington. Nas relações com os EUA, portanto, apesar de variações significativas no plano político, diferentes governos venezuelanos centraram-se no pragmatismo, especialmente nas relações comerciais.

O pragmatismo adotado pelos governos de Caracas em alguns períodos importantes mostra que as relações da Venezuela com os EUA *não se apresentam no decorrer da História de forma polarizada, ora alinhada, ora oposicionista*, todavia possuem diferentes nuances e gradações. Diante dessa

diversidade de relações com os EUA no decorrer da história, o que também é observado em outros países sul-americanos, Guimaráes (2008) ressaltou para a necessidade de uma maior reflexão conceitual sobre as formas de relações mantidas por países latino-americanos com potências centrais, e suas consequências.

Antes que os movimentos dos anos 2000 se caracterizassem como uma tendência, Helio Jaguaribe (1986) já havia tido a sensibilidade de captar a diferença entre comportamentos revisionistas de periferia, especialmente na América do Sul. De maneira geral, ele dividiu esse tipo de comportamento político em dois grupos: as políticas de “confrontação autônoma” e as políticas de “confrontação antagonônica”. O autonomismo, em sua visão, se aproveita das benesses do tempo, é firme em seus propósitos sem se esquecer da política da prudência, não deseja mudanças calcadas apenas pelo imediatismo e exerce a independência nas ações de forma clara, porém discreta sempre que possível. Já o antagonismo tem um caráter imediatista, baseia-se em grande parte na confrontação, especialmente, mas não exclusivamente retórica, tem como estratégia a oposição clara em todos os níveis e tenta convertê-la em política internacional de prestígio. (p. 180)

28

A postura pragmática venezuelana, tanto na Segunda Guerra, quanto na Guerra Fria, no período Chávez e agora diante da disputa global entre EUA e China, pode ser vista como um exercício do autonomismo, substituído em alguns momentos pelo antagonismo de confrontação, muito mais por condicionantes e pressões externas do que por deliberação interna. E a discrição atual na retomada de contato e nas relações oficiosas entre os dois governos demonstram claramente, também no lado venezuelano, que as condicionantes atuais do sistema internacional empurraram para

o segundo plano a retórica de oposição e sua decorrente política de prestígio, e trouxeram de volta à tona os lucros e benefícios de longo prazo que podem ser obtidos numa reaproximação. Contudo, torna-se necessário ressaltar que essa reaproximação, apesar de não se apresentar como excepcionalidade, tem elementos particulares em relação a outros momentos históricos.

Um deles é que esta é a primeira vez que uma aproximação pragmática, com o reestabelecimento de relações comerciais, é feita sob a ruptura total de relações entre os dois países (as embaixadas ainda estão desativadas) e o não reconhecimento, por parte da Casa Branca, de Maduro como governante legítimo da Venezuela. Trata-se de um afastamento formal de grande impacto, perpetrado durante do governo de Donald Trump, e que quase resultou em uma crise militar. Reestabelecimento das relações comerciais este, que não teve como exigência por parte do governo de Caracas, pelo menos em seus primeiros momentos, mudanças no *status* das relações políticas e diplomáticas formais, nem a disposição de Washington de rever formalmente sua posição, apesar do notório silenciamento das autoridades estadunidenses sobre a Venezuela, antes afeitas às denúncias e aos anúncios de sanções e restrições (Trinidad, 2022).

29

Outro elemento é que, apesar do não reestabelecimento formal de relações, a tensão entre os dois países, especialmente no plano retórico, foi reduzida de forma considerável, pelo menos desde 2022. Feito importante para a manutenção da estabilidade interna do governo Maduro, e também para os EUA, envolvidos em outras crises internacionais de grande espectro e com a necessidade parecer ter o controle estável sobre sua região.

Mesmo os números ainda sendo modestos, a retomada sinaliza que a venda de petróleo venezuelano para os EUA será restituída a patamares importantes, ainda que não iguais aos

de períodos passados, e isso pode se converter em uma fonte de tensão com a China, a maior compradora do petróleo venezuelano no momento, mas também em fonte de barganha por parte do governo Maduro, para obtenção de vantagens econômicas e em projetos de infraestrutura e de defesa. Desenha-se um cenário de ação diplomática semelhante ao da Segunda Guerra Mundial, quando a Venezuela conseguiu com EUA e Reino Unido concessões que jamais seriam feitas em outros períodos, como o aval para estatização da produção petrolífera e a transferência da soberania de territórios.

Outro elemento também começa a se destacar. Com os principais esforços da política externa venezuelana voltados para os EUA e para a China, reduz-se as atenções de Caracas para os vizinhos sul-americanos e caribenhos, o que pode ter impactos nos projetos de integração regional, abalados desde a ascensão dos governos de direita e extrema-direita na região, e nas relações regionais. A ausência de Maduro na Cúpula da Amazônia realizada em agosto de 2023, e que pegou de surpresa dos chefes de Estado presentes, pode ser vista como um exemplo da não priorização da política externa venezuelana, neste momento, para questões regionais.

Considerações finais

As relações pendulares entre a principal potência do planeta e o país detentor das maiores reservas de petróleo no mundo sempre extravasaram os limites da política regional ou hemisférica, ao mesmo tempo em que suas ambiguidades e ambivalências, não raro, influenciaram o núcleo da agenda sul-americana. Em tempos de disputas acirradas pelo poder no âmbito global, além de impactarem diretamente a movimentação de grandes potências, a dinâmica dessas relações bilaterais anula em certa medida a tradicional disjuntiva entre o que é do plano regional ou hemisférico e o que é do plano global, e lança não somente

a Venezuela, mas a América do Sul no centro das atenções e dos objetivos de cooptação.

Joga luz também sobre a problemática relação dos EUA com os países latino-americanos, anacrônica pelo menos desde a questão cubana, e incapaz de oferecer instrumentos e mecanismos adequados para reformular o debilitado sistema interamericano. A obsolescência dessas relações abriu espaço para a maior presença da China e, não se pode desconsiderar, alça a região à condição de área de grande conflito em potencial.

Como apontado por Lima e Moura (2018), citado anteriormente, mudanças substanciais em curso na estratificação de poder no plano internacional ao mesmo tempo em que são resultado, provocam a perda de coerência do sistema de alianças e a redefinição de hegemonias em antigas áreas de influência. No epicentro dessas mudanças está a disputa global entre EUA e China pela liderança, e que envolve não apenas as duas potências, contudo coloca a Europa e o Japão ao lado dos EUA, a Rússia como aliada da China, e, ainda que em espelhamento apenas análogo em relação à Guerra Fria, todo o resto do mundo em disputa. Isso tem efeitos diretos nas relações com a Venezuela, principalmente por conta do petróleo, estratégico em tempo de ameaças constante, mas também diante da necessidade de se manter, ainda que apenas de fechada, a coesão das alianças regionais, evitando assim a adesão declarada de países vizinhos aos interesses rivais. Desde os acordos entre EUA e Venezuela, Maduro tem evitado encontros e acordos com chineses, pelo menos no plano midiático, uma vez que com frequência eram anunciados com toda a pompa e circunstância.

Apesar de países como Brasil, Argentina e Chile serem de extrema importância nos números que apontam a presença chinesa na região, e do cenário atual ser de heterogeneidade ainda mais profunda entre os países do hemisfério, a dinâmica das relações entre EUA e Venezuela, hoje mais do que nunca conjugadas à prioridade geopolítica da Ásia

na estratégia militar estadunidense, terá centralidade na definição do papel pelos próximos anos da América do Sul nesse mundo em disputa.

Leonardo Valente

Leonardo Valente é professor de Relações Internacionais e Defesa da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IRID/UFRJ) desde 2009. Doutor em Ciência Política pelo Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (IESP/UERJ) e mestre em Relações Internacionais pela Universidade Federal Fluminense (PPGRI/UFF). Foi diretor do IRID/UFRJ entre 2018 e 2022.

Bibliografia

- BANCO MUNDIAL. abr. 2023. Forecasting industrial commodity prices. *Commodity Markets Outlook*, pp. 37-45. Disponível em: <https://tinyurl.com/46xz9wmn>. Acesso em: 24 abr. 2024.
- BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. 2005. *Formação do império americano: da guerra contra a Espanha à guerra no Iraque*. 5. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. 2016. *A desordem mundial: o espectro da total dominação*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- BOERSNER, Demetrio. 1978. *Venezuela y el Caribe. presencia cambiante*. Caracas: Monte Ávila Editores.
- BRZEZINSKI, Zbigniew. 1998. *El gran tablero mundial. La supremacía estadounidense y sus imperativos geoestratégicos*. Barcelona, España: Paidós.
- COELHO, André Luiz; MENDES, Mateus. 2020. A sofisticação do neogolpismo: dos protestos de 2013 à destituição de Dilma Rousseff. *Sul Global*, v. 1, n. 1, pp. 212-232. Disponível em: <https://tinyurl.com/3f8h54h8>. Acesso em: 24 abr. 2024.
- COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE. 2015. *Primer foro de la comunidad de estados latinoamericanos y caribeños (CELAC) y China: explorando espacios de cooperación en comercio e inversión*. Santiago: Cepal.
- GUIMARÃES, Cesar. 2008. Integração hemisférica ou integração autônoma. In: LIMA, Maria Regina Soares de (org.). *Desempenho de governos progressistas no Cone Sul: agendas alternativas ao neoliberalismo*. Rio de Janeiro: Edições Iuperj. pp. 239-247.

- HAYLEY, Andrew. 12 set. 2023. China's oil trade and investment in Venezuela. Reuters, Londres. Disponível em: <https://tinyurl.com/3mf7d7af>. Acesso em: 24 abr. 2024.
- LIMA, Maria Regina Soares de. 2013. Relações interamericanas: a nova agenda sul-americana e o Brasil. *Lua Nova*, v. 90, pp. 167-201. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0102-64452013000300007>
- LIMA, Maria Regina Soares de; MOURA, Gerson. 2018. A trajetória do pragmatismo: uma análise da política externa brasileira. In: LIMA, Sérgio Eduardo Moreira (org.). *O pragmatismo responsável na visão da diplomacia e da academia*. Brasília, DF: Funac. pp. 317-342.
- LUJÁN, Raylí. 27 abr. 2022. Nueva reunión entre autoridades de Maduro y Biden: Los ejes del posible encuentro. *Bloomberg Línea*, [s. l.]. Disponível em: <https://tinyurl.com/mpn9dzpt>. Acesso em: 24 abr. 2024.
- MACKINDER, Halford. 2020. *The geographical pivot of history*. Nova York: Cosimo Classics.
- MORGENTHAU, Hans J. *Politics Among Nations*. New York: Alfred A. Knopf, 1948.
- NINA, Alexandre Mendes. 2020. *A diplomacia brasileira e a segurança energética nacional*. Brasília, DF: Funag.
- RIVAS, Ramón. 1995. Venezuela, petróleo y la Segunda Guerra Mundial (1939-1945): un ejemplo histórico para nuevas generaciones. *Economía*, n. 10, pp. 163-179. Disponível em: <https://tinyurl.com/su8bc68j>. Acesso em: 24 abr. 2024.
- SILVA, João Vitor Borges da. 2022. *Nota técnica. Dinâmica da economia agrícola da China e de suas províncias e regiões*. Brasília, DF: Ipea.
- SPYKMAN, Nicholas. 1942. *America's strategy in world politics: the United States and the balance of power*. Nova York: Harcourt, Brace and Company.
- TRINIDAD Y Tobago sigue de cerca el acercamiento entre EEUU y Venezuela. 11 mar. 2022. *Swissinfo*, [s. l.]. Disponível em: <https://tinyurl.com/4vmuf8my>. Acesso em: 24 abr. 2024.

PRAGMATISMO E DISCRIÇÃO: AS RELAÇÕES ENTRE EUA E VENEZUELA NOS GOVERNOS BIDEN E MADURO

LEONARDO VALENTE

Resumo: Este artigo busca analisar o reestabelecimento das relações comerciais e a distensão política entre a Venezuela e os Estados Unidos da América durante o governo Biden, especialmente a partir de 2022, caracterizando essa reaproximação como um movimento pragmático de ambas as partes. Do lado estadunidense, entende-se tal pragmatismo como fruto da necessidade de realinhamento das posições e relações em níveis regional e global por conta da disputa por hegemonia com a China. Para a Venezuela, o pragmatismo retoma uma antiga tradição da política externa dos governos de Caracas, independente de orientação ideológica, de habilidosamente se relacionar simultaneamente com grandes potências em disputa, a fim de otimizar a obtenção de benefícios, nesse caso, a redução das sanções, a ampliação do comércio e a entrada de investimentos.

Palavras-chave: Venezuela. Estados Unidos. Relações Bilaterais. Pragmatismo.

PRAGMATISM AND DISCRETION: THE RELATIONS BETWEEN THE US AND VENEZUELA IN THE BIDEN AND MADURO ADMINISTRATIONS

Abstract: *This article aims to analyze the reestablishment of commercial relations and political détente between Venezuela and the United States under the Biden government, especially from 2022 onwards, characterizing this rapprochement as a pragmatic movements on both parts. On the American side, this pragmatism is understood as the result of the need to realign positions and relationships at regional and global levels due to the dispute for hegemony with China. On the Venezuelan side, the pragmatism recovers an old foreign policy tradition of Caracas governments, regardless of ideological orientation, of skillfully relating*

simultaneously with great powers in dispute, to optimize and obtain benefits, in this case, the reduction of sanctions, the expansion of trade, and the entry of investments.

Keywords: *Venezuela; United States; Bilateral Relations; Pragmatism.*

Recebido: 15/08/2023

Aprovado: 21/02/2024



A MULTI-LEVEL ANALYSIS ON THE IMPACT OF INTERNATIONAL HUMAN RIGHTS NORMS AND PRESSURES: EXPLORING INTERACTIVE EFFECTS BEYOND THE SPIRAL MODEL¹

Bruno Boti Bernardi*

**PhD in Political Science (USP), Professor of International Relations and at the Master's in Borders and Human Rights, Federal University of Grande Dourados (UFGD).
Dourados, Mato Grosso do Sul, Brasil.*

e-mail: brunobernardi@ufgd.edu.br

Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-7127-2041>

João Roriz**

***PhD in International Law (USP), Professor of International Relations,
Federal University of Goiás (UFG). Goiânia, Goiás, Brasil.*

e-mail: joaororiz@ufg.br

Orcid: <http://orcid.org/0000-0001-8234-9342>

<http://dx.doi.org/10.1590/0102-001038bb/121>

Introduction

Recently, there has been a growing scholarly focus on the impact of international human rights norms and decisions on state behavior. The impact phenomenon is evident and manifold, comprising shifts in political discourses, changes in legislation, judicial rulings more attuned with human rights law, and positive variations in the formulation

¹ We would like to thank the anonymous reviewers for their comments and suggestions. In addition, we also thank the funding provided by Federal University of Goiás and Proap/CAPES.

of public policies and also in the conduct of state agents. Disciplines such as Law, International Relations, Political Science, and other interdisciplinary fields have conducted comprehensive investigations into the underlying factors and explanatory variables contributing to this phenomenon (Mégret, 2022; Sikkink, 2019; Barreto, 2014; Hafner-Burton, 2013; Simmons, 2009).

The spiral model (Risse, Ropp and Sikkink, 1999, 2013) represents the most widely recognized framework within the field of International Relations for analyzing the impact of human rights, particularly on foreign policy and international norms production. Within this model, states, international organizations, and civil society groups can leverage and propel pressures advocating for human rights toward specific target countries via four conceivable channels. These encompass (1) direct coercive actions and strategies to halt violations; (2) the fine-tuning of incentives by rewarding shifts in behavior geared toward compliance; (3) ideational persuasion and the convincing of authorities; or (4) the augmentation and establishment of state capacities, the deficiency of which may underlie the violations.

The ultimate repercussions of these pressures depend on five conditions rooted in a nation's domestic politics (scope conditions). These conditions are:

- The type of political regime (authoritarian or democratic);
- The level of state sovereignty and authority (consolidated or limited statehood);
- The process of policy implementation needed for behavioral and practical changes (centralized or decentralized implementation);
- The level of material vulnerability in response to human rights demands (how much the target nation's political leaders genuinely engage with

received criticisms and human rights discourse due to financial and commercial consequences related to investors' and importers' fears regarding democratic and rights instability);

- The level of social vulnerability vis-à-vis human rights claims (how much the target nation's political leaders, concerned about reputational and image damages, decide to follow human rights norms and rules to preserve the country's identity as a member of the democratic and rights abiding world).

Each of these five scope conditions varies independently in different possible degrees, thus composing various sets of conceivable combinations. Higher levels of material and social vulnerabilities coupled with firmly established democracies, strong statehood powers and hierarchical and centralized implementation processes will result in intense levels of willingness and capability of governments regarding human rights. Consequently, the presence of capable and willing governments increases the likelihood of impact and compliance—two concepts that, within this analytical framework, are essentially synonymous.

3

This state-centric approach focuses on countries' domestic political-institutional conditions that filter pressures and/or incentives (coercive, rewards-based, persuasive, or ingrained in capacity-building) from transnational human rights networks. However, it obscures at least three other pivotal dimensions for the academic discussions on the impact of international human rights norms and pressures. These dimensions are:

- i. The social origins of human rights violations (resilient and structural contexts of abuses deeply embedded in societies that may incite negative waves of backlash

in response to international human rights norms or determinations);

- ii. The political-legal mediation executed within civil society by professional activists and legal practitioners, entrusted with bridging the distance between victims on one side and states and international organizations on the other (this mediation process may distort the victims' pleas as activists and legal practitioners sometimes prioritize the interests of their organizations over the genuine demands of victims);
- iii. The internal bureaucratic facet of international human rights organizations (which may either uphold their original protective mandates or become excessively deferential or inconsequential in relation to states, depending on factors such as external political circumstances, institutional attributes, their degree of discretion, and internal power dynamics among its members).

4

We argue, therefore, that the spiral model approach, similarly to other state-centric viewpoints, falls short in providing a comprehensive understanding of this impact. Within this article, we introduce theoretical and analytical reflections to address these limitations.

Primarily, this kind of model overlooks the intricate and deeply rooted practices and discourses of social dehumanization surrounding gender, race, ethnicity, sexual orientation, and other markers of social exclusion and discrimination. These elements simultaneously serve as both the foundation and source for persistent cycles of abuse.

Furthermore, the spiral model not only obscures the roles and claims of social stakeholders such as activists, non-governmental organizations (NGOs), and social movements, but also their active engagement with the human

rights lexicon. It does not encompass interactions between legal practitioners, on one hand, and grassroots actors and victims of violations, on the other.

Ultimately, it conceals the internal power dynamics within international human rights bodies. The spiral model neglects conflicts of interest among the members of such bodies; their varying degrees of institutional and normative discretion; potential clashes and contentions between these organizations and intra and extra-institutional veto points; and the presence, scope, and potency of alliances these mechanisms may build with civil society actors.

Forged initially in the optimistic atmosphere of the post-Cold War years, amidst the third wave democratization completion and the burgeoning expansion of human rights mechanisms during the 1990s, such analytical loopholes were expected. However, in the current historical context, characterized not only by a growing sense of human rights recession and democratic backsliding worldwide, but also by increasing criticism over the end-times of human rights (Hopgood, 2013) and its dubious positive results at best, we must confront the spiral model's gaps with a more critical and well-equipped perspective.

In this sense, we present, in this article, a theoretical reflection on the pitfalls and hidden politics of the spiral model, which benefits not only from International Relations and Political Science academic mainstream, but also from some new and influential Global South studies. We intend to establish new analytical benchmarks and dimensions for investigations that hold an interest in conceptualizing impact beyond

mere compliance². We concentrate on “more complex patterns of interactive effects and longer-term processes that are the most likely pathways of influence” (Brysk, 2019, p. 3).

To achieve this objective, the text is structured as follows: after this introduction, we engage in a critical examination of the spiral model. The subsequent segments of the text explore the three dimensions employed to analyze the impact of human rights norms on state conduct. These dimensions encompass the structural sources of violations, the intermediation performed by human rights professionals, and, in conclusion, the internal bureaucratic dimension within international organizations.

The Spiral Model under Scrutiny: An In-Depth Critical Analysis

6 In the field of International Relations dedicated to human rights, a prevailing perspective suggests that, eventually, “progress” and economic development of societies will trigger the strengthening of democracies. This evolution is expected to facilitate the parallel expansion of human rights, extending state capacities to promote not only basic civil and political rights but social and economic rights as well (Stohl, 2018, p. 285).

In the optimistic paradigms of International Relations, particularly those concerning the international mobilization

² Essentially, the analysis of compliance in specific cases assesses whether the corresponding states have upheld or disregarded the resolute aspects of international decisions, employing a checklist-style approach. On the other hand, impact analysis covers a broader scope, assessing the extensive consequences of decisions in other processes that go beyond designated institutional actors. This involves exploring additional spheres, dynamics, and stakeholders, not limited solely to the state apparatus but extending into society as well. These stakeholders, even if not explicitly mentioned in the decisions, may still engage politically with the relevant human rights concerns at stake. In this sense, it is possible for significant impacts to arise, even in situations characterized by limited compliance. Conversely, the reverse situation is also plausible, where high compliance may result in minimal reverberations. Further insights on this topic are available in Engstrom (2019).

and dissemination of human rights norms, a notably revitalized version of the spiral model is highlighted (Risse, Ropp and Sikkink, 2013). This reformulated and updated framework of the spiral model, first published in 1999 (Risse, Ropp and Sikkink, 1999), draws significant inspiration from Keck and Sikkink's concept of the "boomerang effect" (1998), as observed within transnational advocacy networks.

This model endeavors to delineate three fundamental aspects. First, it explores the plausible spectrum of state behaviors and responses when governments are confronted with human rights demands. Secondly, it illuminates the array of strategies that transnational human rights networks employ to facilitate the progressive advancement of states within this spectrum. Lastly, it delves into the intricate web of political and institutional barriers that may stymie these advancements and consequential impacts, despite the concerted efforts of foreign governments, international organizations, NGOs, and other stakeholders operating within transnational networks.

As a theoretical response within the constructivist paradigm, which adopts a sociological lens in International Relations, the spiral model seeks to elucidate state behavior and the mechanisms underpinning states' socialization processes in relation to human rights norms. Rather than prioritizing the role of interests, preferences, and incentives within the framework of cost-benefit analysis—a perspective rooted in the assumption of state rationality (rationalist logic)—constructivism stresses that human rights embody values and evoke positive identity-based effects, thereby molding state behavior (logic of appropriateness).

The model's dynamics initiate with a sequentially organized and logically coherent analysis of the behavior exhibited by states that violate human rights when confronted with transnational pressures. The framework delves into the successive stages and mechanisms by which international norms may exert

impact, triggering shifts in narratives, public policies, judicial interpretations, and domestic practices pertaining to human rights. States traverse a continuum of five phases: repression, denial, tactical concessions, prescriptive status, and consistent behavior with the norms (Risse and Ropp, 2013, pp. 8-10).

The model envisions that well-coordinated transnational networks, including NGOs, international organizations, and foreign governments, with sustained determination, will progressively and cumulatively activate a minimum of three synergistic mechanisms for inducing shifts in state behavior (Risse and Ropp, 2013, pp. 14-16). The first mechanism involves recalibrating incentive frameworks within governments of targeted nations by implementing sanctions and rewards. Such a move heightens the associated costs of perpetuating violations and neglecting the recognition of their existence and gravity. The second mechanism encompasses persuasive argumentation and the gradual convincing of these recalcitrant elites regarding the legitimacy and inherent value of human rights norms. This is achieved via strategies such as naming and shaming, culminating in a genuine shift in identity within governments, robust enough to quell the perpetration of abuses. Lastly, the networks can also facilitate the provision of assistance for violating states, aiming to establish or reinforce indispensable institutional capacities necessary for curtailing and rectifying violations. Such assistance may comprehend training initiatives and building up governmental expertise³.

As a result of these mechanisms, a spiral of positive advancements in state practices is initiated. Deliberate violation policies

³ Another less commonly explored avenue is the utilization of direct coercion or sanctions to terminate violations. In this scenario, influential world powers and/or international organizations perform the required actions, frequently with the participation of international NGOs. The use of force as a means of imposition allows skipping the sequential logic of progressive behavioral stages, which typically unfold when changes are catalyzed via incentives, persuasion, or the enhancement of state capacities.

cease (repression phase), and states acknowledge abuses (surpassing the denial phase). Subsequently, after implementing superficial changes to appease criticism (tactical concessions), governments recognize the indisputable legitimacy of human rights norms (prescriptive status). This leads to tackling and punishing deviant state agent behavior until state conduct fully and habitually adheres to these norms, a culminating point when continuous external monitoring is no longer needed (consistent behavior with norms) (Risse and Ropp, 2013, p. 8).

However, the model argues that the anticipated logical, ascending, and progressive sequence of behavioral stages does not occur automatically. The ultimate impact and reception of normative pressures depend on the configuration and significance of five domestic political conditions found in the countries. These conditions are:

- The type of political regime (authoritarian or democratic);
- The scope of state power and sovereignty (consolidated or limited statehood);
- The decision-making process behind required public policy changes (centralized or decentralized);
- The degree of material vulnerability to human rights demands;
- The degree of social vulnerability to human rights claims (Risse and Ropp, 2013, pp. 16-22).

In simpler terms, according to the model, the more vulnerable countries are to external reputational and material pressures, and the more consolidated their democracies, statehoods, and scales of centralization during policy implementation, the greater the likelihood of pro-human rights changes.

In this model, structural factors of a political and institutional nature, specific to domestic contexts, act as barriers

that can hinder the spiral of “civilizational advancements” driven by transnational networks. The issue with this approach is its failure to consider that, prior to encountering the more or less conducive filter of domestic political-institutional conditions, the potential impact of socio-legal mobilization of human rights norms depends on the mediation of at least three preceding processes.

Before assessing whether international and transnational human rights pressures will be well received among the five domestic variables of the spiral model, we must comprehend three key aspects:

- The degree of entrenchment of the violations, as abuses are frequently deeply rooted in local social, political, and economic contexts;
- The nature of the political-legal intermediation relationship established by human rights professionals with victims and local movements. Such professionals serve as spokespersons and formal advocates for these groups in relation to states and international organizations;
- The bureaucratic politics and balance of power within international human rights bodies.

10

Avoiding the analysis of these dimensions disregards the fact that human rights impact is far more intricate than assumed by the spiral model. The challenge is not solely about the target state’s permeability, interests, aptitude, skills, or capabilities concerning human rights agendas.

Beyond the scope of domestic state and governmental activities, attention must encompass three key areas. These include, in the first place, processes linked to the reproduction and social naturalization of large-scale violence. Moreover, the transnational market of professional human rights experts and its links to disempowered and marginalized

actors affected by abuses should be considered. Lastly, there is the intergovernmental sphere marked by obstacles, vetoes, and windows of political and normative opportunities pertaining to human rights mechanisms and bodies. This sphere handles complaints, disseminates norms, and makes decisions in specific cases. Excluding these three dimensions from investigations prevents research from achieving a comprehensive perspective on the impact of international norms.

Primarily, the lack of attention to the sources of human rights violations causes the spiral model to struggle with explaining both successful and unsuccessful cases of states subjected to pressures. The impact hinges not only on institutional and legal variables, reputational calculations, and the potential material vulnerabilities of governments to external pressures and criticisms, but also on the broader social and political domestic context. This encompasses the power dynamics among key pro- and anti-human rights actors within and beyond the state, as well as the ideological dissemination of their respective world-views – whether inclusive or exclusive – pertaining to human rights.

Structured and segmented around pro- and anti-human rights constituencies, domestic actors are in a constant struggle over the rights agenda in a complex, multifaceted, and fluid process (Cardenas, 2007; Dai, 2007; Bernardi, 2019). Within this political arena, prospects for advancement, stalemates, and backlashes emerge.

On the one hand, pro-human rights groups that advocate for oppressed sectors comprise judicial actors, elected officials, state bureaucrats, and, most importantly, NGOs and social movements vested in advancing progressive agendas and demands for more rights. These groups also combat dehumanizing practices and discourses, including racism, sexism, and classism, as well as other anti-human rights stances, such as anti-migrant sentiments, social and official

postures against sexual diversity, and stigmatizing attacks targeting specific religious and cultural identities, among others.

On the other hand, anti-human rights groups have traditionally comprised the armed forces, conservative (and occasionally reactionary) judicial and state actors, privileged political-economic elites, business sectors and corporations, and social strata—often middle class—opposed to the expansion of rights for historically marginalized groups. These groups perceive these pro-human rights efforts and these oppressed groups as threats that should be faced with the enactment of exceptional, exclusionary, and violent rules.

As a result, even within ostensibly consolidated democracies with favorable scope conditions for impact, the strategy pursued by anti-human rights constituencies obstructs the effectiveness of international human rights norms. Such actors mobilize huge resources and their political influence to reinforce—or regress to—historical discourses, practices, and norms that conferred exclusive rights and privileges to them. Operating under the banners of “rights for the righteous” and “rights for the real citizens,” they propagate a majority-oriented, violent, and tyrannical conception of rights that marginalizes minority groups.

12

Rather than acknowledging the universality of human rights, these anti-human rights constituencies primarily seek rights exclusively for their respective groups. These actors perceive themselves as the only legitimate and deserving rights bearers, aiming to fortify traditional social hierarchies inherited from the past. These hierarchies are characterized by rules of subservience and structures of unlawful violence.

Moving on, the spiral model inherently assumes that empirical analysis of the human rights actions taken by NGOs and other actors within transnational networks is not imperative. There is no special attention given to the terms, foundations, and bases employed by such actors, or to the potentialities of such repertoires involving the human rights language. The

spiral model presupposes that such actors, propelled by principled behavior and a profound dedication to their moral values and causes, will naturally contribute to bolstering and empowering local activism and oppressed groups within target countries. According to this viewpoint, human rights NGOs, even without engaging in dialogue and collaborative agenda-setting with victims and affected grassroots movements, will invariably yield positive effects and stimulate social transformation. These transformative changes may involve beneficial shifts in local and global human rights agendas, litigation for new rights in national and international courts, and new incentives and rewards for social movements struggling to sustain and spread waves of resistance and collective action (Simmons, 2009).

The investigation of professionalized NGOs' practices concerning victims, social movements, and grassroots actors would seemingly be unnecessary. Even if the occasional trend toward oligarchization and elitization of these groups leads to an increased detachment from their stakeholders, their engagement within transnational networks would invariably continue to generate these positive effects within both domestic and international political-institutional realms.

Hence, a teleological, homogenizing, and potentially paternalistic perspective prevails in understanding the relationships between legal practitioners, their field of professional human rights advocacy, and victims. This stance requires nuanced examination, as it tends to stifle voices and deflate violated subjects of their political agency. Victims and grassroots movements are treated as if they should capitulate to the guardianship of professionals, experts, and technicians who ostensibly comprehend their genuine interests and the optimal pathways to traverse the procedural intricacies of international law and human rights bodies.

The ultimate content and prospects for impact of later decisions and norms may vary widely depending on the nature of the interactions and social dynamics underlying

the construction of international human rights demands and complaints between victims and their legal representatives. Consequently, integrating this analytical dimension is therefore crucial when contemplating the international normative impact of human rights norms.

Finally, within the realm of human rights bodies (HRBs), the strategic prioritization of specific agendas, the potential for expansive normative innovations, and the nature of decisions—including the quality, utility, and ultimate reach of pronouncements—depend on the internal politics and power dynamics of these bureaucracies. The ability to forge alliances with civil society actors (González-Ocantos, 2016; Haddad, 2018; González-Ocantos, Sandholtz, 2022), the institutional attributes and characteristics of these organizations, and the permeability, indifference, or obstruction presented by states to the human rights agenda (Mahoney, Thelen, 2010; Hacker *et al.*, 2015) further play a role in shaping these outcomes.

14

This intricate network of factors within HRBs, depending on its specific configuration in individual cases, yields decisions that will be more or less progressive, localized, and contextualized, fitting to some greater or lesser extent with the local realities of violations. These decisions will also be anchored (or not) in key actors within countries, thus generating varying degrees of potential impact. Consequently, this dimension must be equally integrated into an expanded analytical understanding of the impact phenomenon.

Indeed, only by examining how cases and contexts of interest develop and evolve within each of these three dimensions, one can finally evaluate how a country's domestic political-institutional conditions filter international pressures, norms, and decisions, as intended originally by the spiral model. These three dimensions are the concealed antechambers that shape the characteristics and final nature of decisions, pronouncements, and

pressures from HRBs that subsequently undergo domestic scope conditions.

In a comprehensive assessment, the scope conditions of the spiral model must be integrated with the three aforementioned dimensions of analysis as the fourth—no longer the first—part of the framework. By crossing these four dimensions, the results can be charted in a continuum with two possible endpoint outcomes. These outcomes are: (a) Processes that are more conducive to maintaining—or even worsening—the status quo, which points toward the failure, dilution, and depoliticization of human rights; (b) Processes that are more conducive to concrete impacts, generating positive transformation effects on different political, social, and normative scales. In such cases, for instance, one might observe a reduction in the incidence of violations, structural reforms, the imposition of punitive sanctions and acknowledgement of institutional responsibilities, the enactment of reparative policies and shifts in public policies, along with new rights achievements and an upsurge in social mobilization.

15

In essence, depending on the dynamics within each of these four dimensions and, most importantly, depending on the combined interactions of these four stages, the ultimate result of human rights mobilization in terms of impact may either address, remain indifferent to, or reinforce the initial sources of violations.

When it comes to achieving genuine and favorable social changes, harnessing international norms and their subsequent effects can potentially:

1. Reshape discourses, narratives, and framings that organize and guide political discussions within societies and institutions. This amplifies and prioritizes progressive and expansive rights agendas;
2. Introduce and promote new legal interpretations that favor marginalized social sectors. This encourage

advancements in jurisprudence and fosters a more profound engagement of domestic judicial actors with international human rights law;

3. Invigorate and ignite new waves of activism. This not only catalyzes novel advocacy efforts and protest strategies but also inspires innovative demands and emerging claims for rights.

Conversely, international pressures and norms might fall short in inducing behavioral shifts, thus perpetuating or potentially intensifying the initial levels of human rights violations⁴. In instances where violations are resilient and deeply ingrained within structural contexts, backlashes orchestrated by anti-human rights constituencies are more likely. Coupled with elitist human rights practitioners and inconspicuous HRBs, the gravity of this scenario might be further compounded.

An alternative scenario involves international pressures and norms driving states to establish mere technocratic and bureaucratized human rights frameworks, which have limited or no substantial impact in combating violations, and could even prove counterproductive (Estévez, 2017)⁵. In such instances, these mechanisms reshape the discourse of human rights into an instrument for legitimizing power and dominance, projecting a superficial state preoccupation

16

⁴ In response to criticism, authorities may even have rational incentives to escalate violations, with the aim of securing networks of electoral support and forging alliances with pro-violation constituencies.

⁵ These spaces are characterized by four key aspects: (1) Intricate webs of laws, codes, regulations, commissions, and committees. Despite lacking effective impact, these elements foster false expectations and deplete victims' efforts and time due to their high entry and participation costs. (2) Systems of profound institutional complexity and challenging comprehensibility. These systems are characterized by fragmentation, coordination deficits, inadequate material, and human resources, alongside with the failure to incorporate victims' demands. (3) Narratives that portray victims not as active rights participants but as passive subjects without a voice. These victims are often depicted as being rescued by state policies or by NGOs and human rights groups. (4) The fetishization of these legal constructs. People often fetishize these legal constructs, regularly replacing or increasing them with new mechanisms that ultimately go unimplemented (Estévez, 2017).

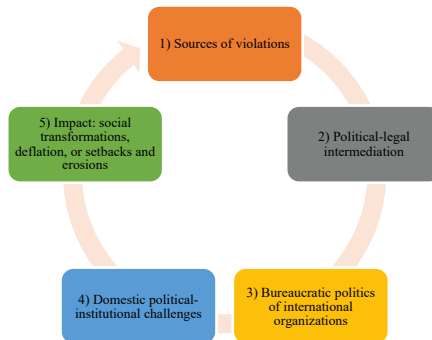
with the atrocities of abuse and violations, yet genuinely failing to confront their underlying origins (Estévez, 2017).

In sum, the mobilization of human rights by HRBs and transnational networks does not inherently engender positive impacts. Disruption and tackling of violation dynamics may unfold, yet it is also plausible that the impact of mobilization might be minimal or imperceptible, thereby upholding the status quo. Moreover, another disconcerting prospect is that the consequences of mobilization could be adverse, instigating a reinforcement of the initial sources of violations, whether due to unanticipated political effects—such as the backlash from anti-human rights constituencies—or due to internal barriers within any stage of the model.

The diagram below illustrates the progression of the four stages leading to impact. It also demonstrates how the ultimate impact outcome affects the original situation and the potential new future cycles of mobilization.

17

Figure 1. Cycle of Norms Mobilization and Impact



Source: the authors, 2024

Sources of Human Rights Violations: Dehumanizing Social Structures and Pro-violation Constituencies

Numerous academic works shed light on the structural causes of human rights violations. Some point out systemic remnants of exclusion inherited from colonialism (Barreto, 2014), structural racism (Achieme, Carbado, 2020), or gender-based violence (Kapur, 2018). Many emphasize the link between violations and an unequal, exclusionary economic system. According to Upendra Baxi (2008), large corporations, aside from violating norms and committing offenses, also adeptly marshal legal arguments to protect property rights. In Makau Mutua's view (2008), certain NGOs focus solely on sporadic and isolated violations, neglecting to engage in addressing the root causes that have led to economic dispossessions.

18 Susan Marks (2011) criticizes a body of literature that assumes a focus on the "root causes" of violations without sufficiently considering their ties to an oppressive economic system. In a more recent publication, she resurrects a largely forgotten history of a more radical application of the concept of rights, challenging the notion of property (Marks, 2019). Meanwhile, Jessica Whyte (2019) revisits the history of human rights and its relationship with neoliberalism, particularly its critiques toward the welfare state project and its alternative rights-based approach, which depoliticizes civil society and safeguards economic investments.

However, the spiral model overlooks the resilience of both structural socioeconomic contexts and the motivations and incentives of actors shaped within these scenarios. These factors form the backdrop behind the social sources of violations. Beyond the five domestic scope conditions of the spiral model, contextual and structural sources of violations not only create intricate dynamics of abuses to which civil society will respond—provided it has a support structure (legal, political, discursive, and resource-based)—but also foster robust anti-rights networks of mobilization involving actors within and beyond the state.

By positioning themselves in a backlash stance in response to potential international denunciation pressures against local processes and dynamics of discrimination, inequalities, and violence, from which they directly benefit, such anti-human rights actors often trigger unanticipated effects, running counter to the original intentions of transnational advocacy alliances. This reaction not only prevents the internalization of new norms and understandings but also dismantles rights and guarantees that once seemed impenetrable and were taken for granted, reminding us that “rights are under constant threat” (Bob, 2019, p. 19).

In other words, the challenge of impact becomes considerably more intricate and multifaceted in the face of such factors, even if political-institutional settings, routes for capacity building, and windows of opportunity for transnational networks are favorable. Pro-violations constituencies, once firmly rooted within society, politics, and the economy, not only perpetuate consistent patterns of abuse against marginalized and vulnerable groups, but also frequently respond adversely to the progress of norm diffusion. This reaction hinders efforts aimed at safeguarding human rights, even in democratic contexts and within a framework of rule of law (Caldeira, 1991; Payne, Zulver and Escoffier, 2023). Recent studies on right-wing groups rallying against rights exemplify, among other instances, this reality. They elucidate how historically privileged groups and sectors, whose dominance has been historically forged via violence and exclusion, construe the recognition of rights for specific minorities as an existential threat (Pinheiro-Machado and Vargas-Maia, 2023).

Opposition to human rights or the selective invocation of rights-based platforms and tactics, exclusively tailored for supposedly deserving social sectors, becomes an integral facet of authoritarian nationalisms, culture wars, hate speech discourses, anti-migrant political agendas, and religious moral panics. This approach is deeply embedded in a

comprehensive worldview and a broader network of symbols and codes that contribute to the formation of potent collective identities, offering emotionally resonant experiences to both elites and lower social strata.

Notably, these experiences hold sway particularly for White men from middle and lower classes. Despite possessing hegemonic social markers of gender, race, and sexuality, such group has been the focus of a pervasive sense of frustration. This discontent can be attributed to an intricate interplay of interconnected processes: the exacerbation of social precariousness, the escalation of inequalities, and increasing impoverishment; the socioeconomic uncertainties and swift transformations in labor dynamics occurring on national and global scales, with particular ramifications in terms of job losses that were previously associated with higher wages. Additionally, the emergence of new agendas and social movements advocating for rights often clashes with deeply ingrained cultural conservatism and past unifying myths and conceptions of a supposedly pristine nationhood, shattered by minorities' claims. Those who find themselves "left behind" by the promises of neoliberalism—promises of prosperity for all via the tenets of free trade, privatization, austerity, and rights (Koskenniemi, 2019)—are frequently susceptible to the allure of promises offering order and social stabilization, primarily propagated by radical groups, particularly those aligned with the extreme right-wing political spectrum.

Moreover, various other widely prevalent factors in Latin America and other regions also contribute to the perpetuation of abuse even if human rights policies and states' vulnerability to pressures and reputational costs are in place. These encompass contexts, situations, and issues such as:

- Discourses of intolerance, racism, and widespread social dehumanization that can neutralize any sense

of empathy or public outrage against routine abuses committed on a large scale against specific groups;

- Socioeconomic conditions characterized by poverty, inequality, and discrimination, which subject extensive sectors to social marginalization. These conditions heighten their vulnerability and exposure to violations, as they become often portrayed as almost inhuman “others” and are thus turned into susceptible targets of eradication;
- Pressures exerted by economic entities that profit from socio-environmental devastation and the annihilation of Indigenous peoples and other traditional communities who resist becoming part of the dynamics of the capitalist world-economy;
- The existence of entrenched criminal structures that benefit from networks of complicity, support, and involvement with state bodies and agents.

21

Finally, narratives of exceptionalism and the evasion of responsibilities to justify state violence often intertwine with social calls for *mano dura* (tough) policies, punitive measures, and militarization. These dynamics give rise to electoral cycles and political support networks constructed entirely under the mantle of state terrorism (Reynolds, 2017). These factors frequently become entwined with a backdrop of routinized and normalized grave abuses, a result of path-dependent institutional evolution: bureaucratic and organizational cultures within state security apparatuses consolidated and solidified in the past—regularly during periods of repression and authoritarianism—persist even in new democratic systems. Their effects endure over time, despite repeated demonstrations of ineffectiveness in terms of public policy indicators. This is because their intended outcomes are elsewhere: the

goal is not to address social insecurity, but rather to reinforce social subordination and a socially accepted necropolitics.

These path-dependent trajectories maintain rigid inertia and replicate anti-human rights practices, customs, and behaviors that staunchly resist reform attempts, even when driven by the assistance and pressure of transnational networks, alongside with political and judicial leaders and elites advocating for pro-rights innovations. Such efforts to reshape institutions typically falter. This is not solely due to resistance from affected pro-violation groups, which can result in potential waves of backlash. It is also because such efforts come with high costs associated with institutional transition. These costs include having precise problem diagnoses; the identification and punishment of individuals involved in abuses; the recruitment and training of new members; the establishment of effective internal and external oversight bodies for state agencies; adjustments to internal rules and structures; and disruptions in bureaucratic routines.

22

Political-Legal Intermediation: The Relationship between Victims and Human Rights Practitioners

In the politics of technical knowledge, the experts responsible for navigating through bureaucratic codes and procedures impose specific framings on the demands made by victims and social movements. This framing dictates the manner and vocabulary through which these demands must be presented to garner HRBs' consideration. This intermediation between social demand and legal language heavily favors these practitioners, who position themselves as gatekeepers for accessing the institutions and their associated opportunities (Kennedy, 2018). In the realm of language and expertise, law portrays itself as supposedly impartial and devoid of political bias. However, practitioners not only harbor their own preferences and agendas, but they also

manipulate its argumentative framework and employ rules and lexicons that marginalize individuals who are not native to the language (Koskenniemi, 2019).

Assessing the degree of impact resulting from international rules and pressures remains incomplete without recognizing the transnational and socio-legal mobilization that underlies the utilization of these human rights norms. Consequently, it becomes essential to consider the nature of the relationship between victims and local movements, which have been affected by violations, on one side, and the human rights practitioners on the other. After all, the collective actions of these two sets of actors are the main forces injecting vitality and dynamism into international normative documents and prompting international organizations to pressure states.

On one hand, the realm of professional activism exists, primarily within NGOs, which adeptly navigates and utilizes the technical-specialized discourse of human rights to advocate for the cause of marginalized groups. They function as intermediaries (brokers) that establish connections linking these social actors with states, and international organizations. On the other hand, we have the proactive role of social movements and victims (stakeholders), for whom specialized activists represent and advocate, asserting their rights and articulating their demands.

Ansolabehere and Bethencourt (2017) argue that advocacy on human rights is a hybrid model of political intermediation, wherein legal representation blends with the establishment of political bridges (brokerage) to vocalize interests, achieve meaningful social changes, and obtain concrete solutions for the demands of the victims. This amalgamation unites two distinct domains: (1) the technical, bureaucratic, and legal sphere requiring advanced juridical expertise for case management and litigation; and (2) the sphere of political empowerment encompassing

the creation of spaces, public agendas, and rules focused on addressing the claims of marginalized groups.

The intermediary role of human rights groups is not given *a priori* and may exhibit differing levels of effective connection between professional activists and the struggles and demands of grassroots actors and local social movements. There is no assurance that intermediaries will conduct political-legal representation fully aligned with the genuine aspirations of victims of violations. The extent of this alignment depend on the specific social practices undertaken by human rights groups in particular cases, as they engage with grassroots actors and social movements. This interaction could lead to a divide between human rights elites and grassroots social actors (Hopgood, 2013; Kennedy, 2002), or conversely, foster a more horizontally structured dialogue.

24 For this assessment, a thorough examination of three intermediation variables is necessary. The initial consideration revolves around the degree of recognition victims attribute to professional activists. This assessment hinges on the stakeholders' level of awareness, comprehension, and consent concerning actions executed on their behalf. This evaluation significantly measures the level of authority and legitimacy accorded to these intermediaries by the involved social actors.

Additionally, the extent of accountability demonstrated by intermediaries toward stakeholders displays other possible variations. Grassroots actors and social movements may be able or not to employ different sets of resources to supervise and control the conduct and choices of their intermediaries. Furthermore, these social actors might be more or less empowered to require the implementation of preliminary consultations prior to intermediaries undertaking specific actions and decisions on their behalf.

Lastly, the substantive dimension of intermediation comes to the fore—it is necessary to address how professional human rights actors shape the substance of stakeholders'

demands to be presented before state authorities and/or human rights bodies. In this intricate process, which substantially relies on the extent of the two previous variables (recognition and accountability), human rights groups may either uphold or dilute, within their formal and legal claims, the inherent level of antagonism embedded in stakeholders' original grievances. In the most extreme scenarios, characterized by the cooptation or strategic manipulation of demands by NGOs more interested in their own agendas of institutional visibility and projection, the intermediary's moderation of grievances can become so pronounced that it ultimately compromises the original political resonance of the victims' claims and even the language of human rights itself.

In sum, the three dimensions of recognition, accountability, and the construction of substantial demands for representation are key considerations. The more substantial the intermediary's recognition, along with their commitment both to accountability and to the preservation of the original degree of radicalism embedded in stakeholders' grievances, the more robust and authentic the action toward HRB becomes. Consequently, this heightens the potential for disruptive, transformative, and empowering outcomes stemming from the decisions made by HRBs.

In the opposite direction, attitudes by human rights professional groups disregarding the creation of strong links with victims and social movements in these three fronts tend to reinforce the existing status quo, tilting the balance in favor of states. This dynamic may fuel instances of cheap talk and window-dressing policies. In some cases, it might even legitimate tactical and superficial concessions made by governments to HRBs, with the endorsement of such civil society groups. In such extreme circumstances, NGOs could grow distant from grassroots actors to a degree where they approve government facades, thereby sapping victims' energy and

time via institutional requirements and obligations that lack authentic impact and work as unescapable legal mazes⁶.

Internal Bureaucratic Politics within International Organizations: Veto Points, Institutional Discretion, and Alliances with Civil Society

Historical institutionalism is a Political Science theoretical approach particularly useful and underexplored for understanding the actions of HRBs, the profile of their decisions, and how they can exploit international human rights norms in expansive or restrictive ways (Mahoney and Thelen, 2010). According to the theory, two factors are pivotal for understanding institutional behavior (including that of HRBs). The first factor is the characteristics of the political context in which institutions are situated. Here, the existence and power of veto points contrary to the organization's work must be assessed. The second factor is the institutional properties of the body in question. These properties are measured in terms of the greater or lesser degree of discretion such institutional bodies possess for the interpretation and application of their rules.

26

The interplay of these two variables generates four conceivable categories of institutional changes: displacement, layering, drift, and conversion. Displacement and layering take place in institutions marked by diminished levels of institutional discretion. In such scenarios, change materializes either via radical displacement and adoption of entirely novel internal formal rules—a plausible course of action

⁶ In addition to open distortion and manipulation, which are profoundly negative, intermediation practices may generate human rights framings and repertoires leading to other more dubious effects, thus affecting original demands and social mobilization from the victims and other stakeholders in more nuanced ways. Having in mind the didactic and heuristic effort of presenting the model, here we have highlighted the two extreme possibilities of intermediation: one in accordance with the victims' intentions and other that merely instrumentalizes them. However, we recognize that, in empirical analyses, there is a *continuum* of intermediary possibilities regarding the three variables that make up the field of intermediation interactions.

when no veto points can hinder this transition—or via a gradual, discreet, and incremental accumulation of new rule layerings—a strategy employed when confronting resistance from robust pro-status quo veto points.

These two situations, and in particular, the concept of “displacement,” offer limited utility when analyzing HRBs’ specific cases. This limitation arises because, once HRBs are established, they receive institutional mandates delegated by states and acquire the capability to formulate and apply rules aimed at fulfilling specific tasks. Inserted within a ‘principal-agent’ relationship (Hawkins *et al.*, 2006), these entities rapidly evolve from passive state servants to genuine bureaucracies with their own interests and significant degrees of institutional discretion and autonomy to implement abstract mandates in the face of unforeseen events and ever-changing scenarios (Barnett and Finnemore, 2012).

Furthermore, within HRBs, formal rules and procedures prove to be more stable, inflexible, and resistant to alteration, whether by means of displacement or layering, as changes depend on states’ endorsement and approval. Concurrently, these regulations manifest greater malleability concerning execution and interpretation, thus engendering expanded domains of autonomy and institutional discretion. In essence, HRBs retain the capability to modify their understandings on the interpretation and application of norms without the obligation to bear the costs associated with formal rule changes via displacement or layering.

Consequently, due to their significant institutional discretion, two of the four behavioral models of historical institutionalism remain applicable to contextualize HRBs’ actions: drift and conversion. When HRBs are confronted with an unfavorable political context replete with extra and intra-institutional veto points obstructing their operations, their more sovereigntist members will be empowered, thus

increasing the caution of the other more progressive participants at the body. Endowed with substantial latitude in interpreting and implementing their rules and norms, HRBs will be prompted to embark on a period of drift, deviating from their original mandate with the expectation that, by strategically deferring to states, they can assuage criticisms and ensure their institutional survival (Bernardi, 2018).

Conversely, in political contexts characterized by restricted influence and minimal impact from opposing actors and veto points against endeavors of HRBs, even if normativity remains unaltered, internal institutional innovators will find encouragement to exploit inherent ambiguities in their rules and mandates. This strategic exploitation seeks to widen the HRB's scope, encompassing a broader range of themes and safeguarded groups. Norms will be subject to expansive interpretations and implementations (Bernardi and Roriz, 2023).

28

However, for this potential to materialize, and even for HRBs to counter their adversaries to some extent, and to avoid falling into the drift trap, they rely on forming alliances with civil society actors. These alliances serve the dual purpose of shielding HRBs from state attacks and ensuring their effective daily functioning (González-Ocantos, 2016; Haddad, 2018; González-Ocantos and Sandholtz, 2022).

Civil society actors, particularly international NGOs, play a compensatory role to address HRBs' deficits in resources and legitimacy. Frequently operating with limited staff and resources, HRBs face time and knowledge constraints that hinder a profound understanding of complex issues. They also lack the necessary means to diligently process numerous complaints and cases and to properly verify all received information during their proceedings. However, HRBs

use the works of NGOs not only as a pragmatic shortcut to address challenges, but also as a crucial source of social endorsement. This endorsement is essential in legitimizing HRBs' decisions and highlighting the relevance of their actions. Furthermore, to materialize the potential for innovative and progressive norm application within HRBs, the advocacy lawyering provided by NGOs is paramount. The legal reasonings and justifications provided by NGOs in specific cases facilitate the organization, systematization, and promotion of changes by HRBs.

Understanding the current phase of a given HRB is crucial for any impact analysis concerning its decisions. Those closer to the drift phase, characterized by tactics of strategic deference and political retreat to appease states, may ultimately adopt a subservient posture. This could lead to institutional stagnation, loss of legitimacy, and erosion of credibility, culminating in the issuance of low profile and substantively inconsequential decisions. Consequently, they will distance themselves from and isolate alliances with civil society actors, potentially causing their strategy to yield unintended negative outcomes eventually. With a gradual decline in social and transnational support, these HRBs could become more frequent and susceptible targets of state attacks in the future.

Conversely, HRBs committed to embedding themselves in alliances with transnational and domestic civil society actors and their corresponding institutions and networks will likely operate within more protective and advantageous political contexts, acquiring institutional resilience. Armed with a wider array of tools to counter potential veto points and state attacks promptly, they can leverage their institutional discretion with the backing and contributions of civil society. This will result in decisions that are more likely to resonate, display a broader scope, and exert greater impact.

Final remarks

The field of human rights is currently experiencing simultaneous patterns of expansion and contraction (Brysk, 2018). Emerging actors, claims, mechanisms, and responsibilities advocate for normative improvement, heightened interdependence among rights, and a global governance structure capable of disseminating and enforcing more rigorous standards and behavioral models. Various overlapping layers of human rights institutions and norms proliferated in recent decades at an unprecedented rate, fostering new understandings and rights provisions under international law. Concurrently, international mechanisms for promoting and protecting human rights have never seemed so unfamiliar with present-day challenges and circumstances. HRBs are confronting resistance efforts and formidable opponents spanning from both the Global North and South. As a result, significant counter-mobilization ensues, and ‘framejacking’ tactics become more common. Detractors consistently appropriate the language of rights to distort its essence and fuel movements driven by overtly illiberal and aggressive agendas, all the while unabashedly pursuing objectives aimed at subduing vulnerable social groups, suppressing minority ideas and demands, and facilitating oppression (Bob, 2012; 2019). In the end, the resulting panorama embodies “an uneasy blend of compliance, resistance, evasion, and undermining” (Brysk, 2018, p. 1).

The concern has shifted from being merely a question of state non-compliance (Simmons, 2009; Risse *et al.*, 2013). Invoking national security considerations, nationalist counter-norms, or even amidst cultural conflicts grounded in religious and discriminatory discourses, states and societies may fall prey to regressions, repudiating international norms and consensuses that took decades to forge (Nagamine, Silva and Sales, 2023; Mégret, 2022; Dick, 2021). In the

face of these mounting challenges, legal practitioners and other civil society actors may become targets of attacks, censorship, intimidation, and other weakening tactics (Terto Neto, 2017). With the proliferation of permanent legal exceptional zones (Reynolds, 2017), incentives and rewards will increase for civil society groups willing to function as, at most, a technocratic marketplace for the management of suffering. With no real potential impact in terms of emancipatory politics, such co-opted human rights groups prove useful in portraying an apparent concern stemming from power and wealth holders with the spread and exacerbation of crises.

Simultaneously, in a possible scenario of deepening deglobalization, fortified nationalisms, diminishing multilateralism, and a post-liberal, post-Western multipolar world, the amplification of veto points against the human rights agenda is likely to occur. International organizations will confront the peril of succumbing to state pressures, possibly adopting a strategy of appeasement and strategic deference in the face of unacceptable state conduct to safeguard their institutional survival (Huneus, 2019). The consequence of these actions could entail an unparalleled loss of legitimacy and relevance for HRBs. This could further alienate grassroots actors, economically disadvantaged middle classes, and other audiences who have historically perceived human rights as a distant or elitist discourse. Many actors view human rights platforms as an incremental and low-intensity utopia that remains ill-equipped to furnish meaningful solutions to mounting social inequality and other pressing contemporary challenges such as the climate catastrophe (Hopgood, 2013; Moyn, 2018; Huneus, 2019).

These diverse issues underscore the vital importance of extending the analysis of impact beyond the domestic political and institutional scope conditions of individual

countries. Subsequent research efforts should encompass an examination of the social origins of violations and backlashes, the intricate dynamics of political-legal intermediation within civil society, and the responses of international HRBs in the face of such setbacks. Such comprehensive investigations are imperative to effectively map and explore the still left spaces for safeguarding and advancing human rights (Stohl, 2018). Additionally, a critical inquiry into potential new framings, approaches, and social foundations for underpinning human rights is indispensable. Such efforts are fundamental to enhancing our understanding of the challenges lying ahead that affect the impact of international human rights norms.

Bruno Boti Bernardi

PhD in Political Science (USP), Professor of International Relations and at the Master's in Borders and Human Rights, Federal University of Grande Dourados (UFGD).

32

João Roriz

PhD in International Law (USP), Professor of International Relations, Federal University of Goiás (UFG).

References

- ACHIUME, Tendayi; CARBADO, Devon W. 2020. Critical race theory meets Third World approaches to international law. *UCLA Law Review*, v. 67, pp. 1462.
- ANSOLABEHERE, Karina; BETHENCOURT, Paula Valle de. 2017. The political-legal representation circuit of human rights politics. In: ZAREMBERG, Gisela; GUARNEROS-MEZA, Valeria; LAVALLE, Adrián Gurza (ed.). *Intermediation and representation in Latin America: actors and roles beyond elections*. London: Palgrave Macmillan. pp. 159-180.
- BARNETT, Michael; FINNEMORE, Martha. 2012. *Rules for the world: international organizations in global politics*. Ithaca: Cornell University Press.

- BARRETO, José-Manual (ed.). 2014. *Human rights from a third world perspective. Critique, history and international law*. Cambridge: Cambridge Scholars Publishing.
- BAXI, Upendra. 2008. *The Future of Human Rights*. Oxford: Oxford University Press.
- BERNARDI, Bruno Boti. 2018. Silence, hindrances and omissions: the Inter-American Commission on Human Rights and the Brazilian military dictatorship. *The International Journal of Human Rights*, v. 22, n. 9, pp. 1123-1143.
- BERNARDI, Bruno Boti. 2019. Transitional Justice and the Inter-American Human Rights System in Peru: The Role of Anti- and Pro-compliance Constituencies. In: ENGSTROM, Par (org.). *The Inter-American Human Rights System*. London: Palgrave Macmillan, 2019. pp. 221-246.
- BERNARDI, Bruno Boti; RORIZ, João. 2023. Mantendo o céu no lugar: o caso Yanomami e as denúncias contra a ditadura militar brasileira na Comissão Interamericana de Direitos Humanos. *Revista Brasileira de Ciência Política*, n. 40, pp. 1-35.
- BOB, Clifford. 2012. *The Global Right Wing and the Clash of World Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- BOB, Clifford. 2019. *Rights as weapons: instruments of conflict, tools of power*. Princeton: Princeton University Press.
- BRYSK, Alison. 2018. Introduction: contracting human rights. In: BRYSK, Alison; STOHL, Michael (ed.). *Contracting human rights: crisis, accountability and opportunity*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2018.
- BRYSK, Alison. 2019. Introduction: contesting human rights – pathways of change. In: BRYSK, Alison; STOHL, Michael (ed.). *Contesting human rights: norms, institutions and practice*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing. pp. 1-13.
- CALDEIRA, Teresa Pires do Rio. 1991. Direitos humanos ou 'privilégios de bandidos'. *Novos Estudos CEBRAP*, n. 30, pp. 162-74.
- CARDENAS, Sonia. 2007. *Conflict and Compliance: State Responses to International Human Rights Pressure*. Philadelphia: University of Pennsylvania Press.
- DAI, Xinyuan. 2007. *International Institutions and National Policies*. Cambridge: Cambridge University Press.
- DICK, Hannah. 2021. Advocating for the Right: Alliance Defending Freedom and the Rhetoric of Christian Persecution. *Feminist Legal Studies*, v. 29, n. 3, pp. 375-397.
- ENGSTROM, Par (ed.). 2019. *The Inter-American Human Rights System: impact beyond compliance*. London: Palgrave Macmillan.

- ESTÉVEZ, Ariadna. 2017. La repolitización de los derechos humanos frente a la gubernamentalidad neoliberal del sufrimiento social: una lucha de contraconducta. In: ESTÉVEZ, Ariadna; VÁSQUEZ, Daniel (org.). *9 razones para (des)confiar de las luchas por los derechos humanos*. Cidade do México: FLACSO México, CISAN, UNAM. pp. 181-207.
- GONZÁLEZ-OCANTOS, Ezequiel A. 2016. *Shifting legal visions: Judicial change and human rights trials in Latin America*. Nova York: Cambridge University Press.
- GONZÁLEZ-OCANTOS, Ezequiel A.; SANDHOLTZ, Wayne. 2022. The Sources of Resilience of International Human Rights Courts: The Case of the Inter-American System. *Law and Social Inquiry*, v. 41, n. 1, pp. 95-131.
- HACKER, Jacob S.; PIERSON, Paul; THELEN, Kathleen. 2015. "Drift and conversion: hidden faces of institutional change". In: MAHONEY, James; THELEN, Kathleen (eds.). *Advances in comparative-historical analysis*. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 180-208.
- HADDAD, Heidi Nichols. 2018. *The Hidden Hands of Justice: NGOs, Human Rights and International Courts*. Cambridge: Cambridge University Press.
- HAFNER-BURTON, Emilie M. 2013. *Making human rights a reality*. Princeton: Princeton University Press.
- HAWKINS, Darren, LAKE, David; NIELSON, Daniel; TIERNEY, Michael. 2006. *Delegation and agency in international organizations*. Cambridge: Cambridge University Press.
- HOPGOOD, Stephen. 2013. *The endtimes of Human Rights*. Ithaca: Cornell University Press.
- HUNEEUS, Alexandra. 2019. Deglobalization and Regional Human Rights. In: SIEDER, Rachel; ANSOLABEHHERE, Karina; ALFONSO, Tatiana. (ed.). *Routledge Handbook of Law and Society in Latin America*. Nova York: Routledge. pp. 309-322.
- KAPUR, Ratna. 2018. *Gender, Alterity and Human Rights: Freedom in a Fishbowl*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- KECK, Margaret E.; SIKKINK, Kathryn. 1998. *Activists beyond borders: advocacy networks in international politics*. Ithaca: Cornell University Press.
- KENNEDY, David. 2002. International human rights movement: part of the problem? *Harvard Human Rights Journal*, v. 15, pp. 101-125.
- KENNEDY, David. 2018. *A world of struggle: How power, law, and expertise shape global political economy*. Princeton: Princeton University Press.
- KOSKENNIEMI, Martti. 2019. *International Law and the Far Right: Reflections of Law and Cynicism*. The Hague: TMC Asser Press.
- MAHONEY, James; THELEN, Kathleen. 2010. A theory of gradual institutional change. In: MAHONEY, James; THELEN, Kathleen (ed.).

- Explaining institutional change: ambiguity, agency and power*. Cambridge: Cambridge University Press. pp. 1-37.
- MARKS, Susan. 2011. Human rights and root causes. *The Modern Law Review*, v. 74, n. 1, pp. 57-78.
- MARKS, Susan. 2019. *A False Tree of Liberty: Human Rights in Radical Thought*. Oxford: Oxford University Press.
- MÉGRET, Frédéric. 2022. Human Rights Populism. *Humanity: An International Journal of Human Rights, Humanitarianism, and Development*, v. 13, n. 2, pp. 240-259.
- MOYN, Samuel. 2018. *Not Enough: Human Rights in an Unequal World*. Cambridge. London: Harvard University Press.
- MUTUA, Makau. 2008. Human Rights and Powerlessness: Pathologies of Choice and Substance. *Buffalo Law Review*, v. 56, pp. 1027-1034.
- NAGAMINE, Renata; SILVA, Aramis Luis; SALES, Lilian. 2023. Da homofobia à democracia: coalizões em disputa no caso Maurício. *Horizontes Antropológicos*, v. 29, pp. 96-123.
- PAYNE, Leigh A.; ZULVER, Julia; ESCOFFIEUR, Simón. 2023. *The Right against Rights in Latin America*. Oxford: Oxford University Press.
- PINHEIRO-MACHADO, Rosana; VARGAS-MAIA, Tatiana. 2023. *The Rise of the Radical Right in the Global South*. Nova York: Routledge.
- REYNOLDS, John. 2017. *Empire, Emergency and International Law*. Cambridge: Cambridge University Press.
- RISSE, Thomas; ROPP, Stephen; SIKKINK, Kathryn. 1999. *The Power of Human Rights: International Norms and Domestic Change*. Cambridge: Cambridge University Press.
- RISSE, Thomas; ROPP, Stephen; SIKKINK, Kathryn. 2013. *The persistent power of human rights: from commitment to compliance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- SIKKINK, Kathryn. 2019. *Evidence for hope: Making human rights work in the 21st century*. Princeton: Princeton University Press.
- SIMMONS, Beth A. 2009. *Mobilizing for human rights: international law in domestic politics*. Nova York: Cambridge University Press.
- STOHL, Michael. 2018. Conclusion: from hope to fear in the millennium: human rights in an age of backlash. In: BRYSK, Alison; STOHL, Michael (ed.). *Contracting human rights: crisis, accountability and opportunity*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing. pp. 283-288.
- TERTO NETO, Ulisses. 2017. *Protecting human rights defenders in Latin America: A legal and socio-political analysis of Brazil*. London: Palgrave Macmillan.

WHYTE, Jessica. 2019. *The morals of the market: Human rights and the rise of neoliberalism*. London: Verso Books.

A MULTI-LEVEL ANALYSIS ON THE IMPACT OF INTERNATIONAL HUMAN RIGHTS NORMS AND PRESSURES: EXPLORING INTERACTIVE EFFECTS BEYOND THE SPIRAL MODEL

BRUNO BOTI BERNARDI

JOÃO RORIZ

Abstract: This study conducts a multi-level analysis on the impact of international human rights norms and pressures, criticizing the spiral model from the field of International Relations. Using an analytical framework beyond state-centric perspectives, we explored three critical dimensions: the social origins of human rights violations, the political-legal intermediation within civil society, and the internal bureaucratic features of international human rights organizations. While influential, the spiral model falls short in comprehensively addressing these dimensions. Thus, in this article, we introduced theoretical and analytical reflections partly drawn from Global South studies to address these limitations.

37

Keywords: Human Rights; International Relations; Spiral Model; Compliance; Impact.

UMA ANÁLISE MULTINÍVEL SOBRE O IMPACTO DAS NORMAS E PRESSÕES INTERNACIONAIS DE DIREITOS HUMANOS: EXPLORANDO EFEITOS INTERATIVOS PARA ALÉM DO MODELO ESPIRAL

Resumo: *Este estudo realiza uma análise multinível sobre o impacto das normas e pressões internacionais em matéria de direitos humanos e oferece uma crítica ao modelo espiral das Relações Internacionais. Por meio de um quadro analítico orientado para além das perspectivas centradas no Estado, exploramos três dimensões críticas: as origens sociais das violações dos direitos humanos, a intermediação político-jurídica dentro da sociedade civil e as facetas burocráticas internas das organizações internacionais de direitos humanos. Embora influente, o modelo espiral não*

consegue abordar de forma abrangente essas dimensões. Neste artigo, apresentamos reflexões teóricas e analíticas oriundas, em parte, da literatura do Sul global para abordar essas limitações.

Palavras-chave: *Direitos Humanos; Relações Internacionais; Modelo Espiral; Compliance; Impacto.*

Recebido: 08/12/2023

Aprovado: 17/03/2024



NOTAS SOBRE A ATUAÇÃO DA IGREJA CATÓLICA DURANTE A DITADURA MILITAR: A FORMAÇÃO DAS COMUNIDADES ECLESIAIS DE BASE NA REGIÃO DA BAIXADA FLUMINENSE (1964-1988)

Renata Meirelles*

**Doutora em História Social pela Universidade de São Paulo e professora-substituta em História do Brasil Contemporâneo na Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (DHist - UFRRJ).*

Seropédica, Rio de Janeiro, Brasil.

e-mail: renata1meirelles@gmail.com

Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-9002-3342>

<http://dx.doi.org/10.1590/0102-001027rm/121>

Introdução

Abrangendo as dioceses de Duque de Caxias e Nova Iguaçu, as Comunidades Eclesiais de Base (CEBs) da Baixada Fluminense tiveram um relevante papel no conjunto das CEBs do Rio de Janeiro e do Brasil, de modo que seus integrantes enfrentaram forte perseguição pela ditadura militar brasileira. Apesar da atuação humanitária de personalidades como Dom Adriano Hypólito, bispo de Nova Iguaçu, e Dom Mauro Morelli, bispo da diocese de Duque de Caxias, ainda são poucos os estudos em relação às comunidades da região da Baixada Fluminense durante o período da ditadura.¹

As CEBs eram pequenos grupos compostos, em média, por 15 a 25 participantes, que geralmente se reuniam uma vez por semana para discutir a Bíblia diante de questões

¹ Na área de sociologia, os trabalhos de Alves (2002), Serafim (2022) Santos (2024) discorrem sobre o tema.

contemporâneas (Mainwaring, 2004, p. 128). Em suas origens, os objetivos dessas comunidades estiveram relacionados à facilitação da evangelização, ao melhor desenvolvimento da educação religiosa e à promoção de uma participação leiga mais ativa nas atividades cotidianas das igrejas. As CEBs foram, essencialmente, comunidades destinadas à propagação da fé católica, nas quais emergiram novas formas de catecismo, liturgias, vivência comunitária e teologia. Eram grupos com liderança leiga, mas dentro de uma estrutura criada e apoiada pela hierarquia da Igreja Católica (Mainwaring, 2004, p. 200).

As primeiras CEBs remontam ao início dos anos 1960, mas só foram formalmente reconhecidas na Conferência Episcopal de Medellín, na Colômbia, em 1968. Essa nova proposta da Igreja foi gestada e alimentada por diversas pastorais que buscavam preparar os leigos para atividades até então restritas a padres e demais religiosos (Santos, 2024, p. 10). Na década de 1980, havia registro de cerca de oitenta mil comunidades em todo território brasileiro (Ireland, 1989, p. 228).

No período da ditadura militar (1964-1988), a diocese de Nova Iguaçu, criada em 1960, abrangia quase a totalidade dos municípios da Baixada Fluminense, tendo sido relativamente conservadora até a nomeação do bispo Dom Adriano Hypólito, em 1966. Em sua atuação, Dom Adriano Hypólito começou a incentivar mudanças e promover uma maior aproximação com as classes populares. Em 1968, na primeira assembleia diocesana, o bispo assumiu a tarefa prioritária de fomentar e organizar as CEBs, que estiveram envolvidas em ações políticas da região, como a elaboração de petições por melhorias nos serviços urbanos. Essa organização permitiu o desenvolvimento posterior de movimentos populares, como os movimentos de bairro, quando houve diminuição da repressão militar (Mainwaring, 2004, p. 212). Neste artigo, propõe-se analisar a atuação

das CEBs na região da Baixada Fluminense a partir do diálogo com a historiografia sobre a atuação da Igreja Católica no Brasil durante o período ditatorial e do exame da documentação disponível sobre o tema.

A atuação da Igreja Católica: entre a memória e a história

No início dos anos 2000, o historiador Enzo Traverso constatou que a discussão sobre a memória havia adentrado definitivamente os debates intelectuais, algo surpreendente, uma vez que a ideia de memória teve uma entrada tardia no domínio das ciências sociais. Dessa forma, esse conceito, considerado o substrato subjetivo da história até o início do século XX, tornou-se uma temática central nos debates historiográficos (Traverso, 2012, p. 9). É possível perceber que, nas últimas décadas, o tema também ganhou terreno na historiografia sobre a ditadura militar no Brasil (Napolitano, 2020; Rollemberg, 2007).

De acordo com Daniel Aarão Reis (2007, p. 8), desde os anos 1980, “para a elaboração de uma conciliação nacional e de um pacto democrático, tendeu a predominar a versão de que a sociedade brasileira apenas suportara a ditadura”. Assim, ao invés de fomentar um amplo debate sobre as bases sociais da ditadura, optou-se pelo caminho das memórias apaziguadoras, pelas quais a sociedade de um modo geral resistiu. Em relação à memória sobre a atuação da Igreja Católica, é possível observar uma narrativa semelhante, que aponta para seu papel de resistência à ditadura. Para Bárbara Geromel (2021), o papel de oposição assumido pela Igreja Católica, sobretudo nas décadas de 1970 e 1980, teria ofuscado o viés colaborativo da instituição nos primeiros anos da ditadura.

Embora a historiografia tenha indicado a existência de diferentes grupos no interior da Igreja Católica – conservadores, moderados e progressistas – para suas diferentes posições em relação ao regime militar no decorrer

do período ditatorial, a Igreja Católica aparece quase que exclusivamente associada a sua atuação progressista e à resistência ao regime militar nas disputas pela memória sobre o tema. Nessa chave interpretativa, as CEBs são vistas como a expressão da vitória de um projeto progressista da Igreja (Delgado e Passos, 2003), e não como resultado de um consenso da instituição em relação à necessidade de ampliação da participação de leigos para a expansão da fé católica no território brasileiro. Sobre a decisão da Igreja Católica de estimular as CEBs na América Latina, Doimo (1989) levantou a hipótese de que tal decisão poderia estar relacionada a uma estratégia da instituição para afastar o espectro do comunismo no continente.

4 A memória cristalizada da resistência da Igreja Católica à ditadura está ancorada na notável atuação humanitária de alguns membros do clero progressista e na adesão de de alguns de seus membros à teologia da libertação. Parte da Igreja Católica brasileira de fato exerceu um papel fundamental de contestação da ditadura militar, sobretudo após 1968. Figuras como Dom Hélder Câmara, Dom Paulo Evaristo Arns, Dom Pedro Casaldáliga, Dom Ivo Lorscheiter e Dom Waldyr Calheiros atuaram em defesa da vida de presos políticos, da população rural e de povos indígenas. Esses bispos se opuseram diretamente à ditadura ao denunciar a violência de Estado e, nos anos 1960, participaram de campanhas de denúncia do uso de tortura pelo aparelho de repressão do regime. Essas campanhas foram conduzidas principalmente pela Igreja Católica e também por alguns grupos de direitos humanos, como a Anistia Internacional, jornalistas e grupos de exilados, que publicavam reportagens sobre a repressão no Brasil e identificavam nomes de torturadores e vítimas (Meirelles, 2019). Em razão da censura, relatórios e reportagens publicados no exterior eram frequentemente as únicas fontes públicas de divulgação das violações de direitos humanos ocorridas durante o regime militar.

Dom Hélder Câmara, arcebispo de Olinda, e Dom Paulo Evaristo Arns, arcebispo de São Paulo, foram fundamentais para que as denúncias de torturas e execuções de opositores do regime ganhassem visibilidade no Brasil e no exterior. O arcebispo de São Paulo realizou um trabalho fundamental de acolhimento de familiares que buscavam informações sobre presos políticos. No Brasil, desde 1968, grupos de mães de presos políticos percorriam presídios de maneira relativamente organizada, chamando atenção para a situação de seus filhos (Kucinski, 1982, p. 109). No entanto, foram inúmeras as barreiras impostas a esses familiares para que levassem adiante o trabalho de defesa dos presos políticos e de busca pelos desaparecidos, em decorrência da censura e do medo provocado pelo aparelho de repressão do regime ditatorial.² Em uma conjuntura de ameaças permanentes e silenciamento impostos pelo regime, os familiares encontraram na Cúria Metropolitana de São Paulo um espaço único de acolhimento para suas buscas.

5

Em novembro de 1970, Dom Paulo Evaristo Arns assumiu o cargo de arcebispo metropolitano do estado de São Paulo, e sua atuação humanitária tornou a cúria paulista um centro

² O livro *K. Relato de uma busca* (2014), de Bernardo Kucinski, narra em detalhes os obstáculos impostos àqueles que ousaram levar adiante a busca pelos desaparecidos e apontar o silêncio que o regime ditatorial impôs sobre as circunstâncias dos desaparecimentos.

crucial de resistência da sociedade civil.³ Conforme relatado por Arns (2010, p. 7), dezenas de casos de familiares detidos pela repressão do regime ditatorial eram atendidos semanalmente na Cúria Metropolitana de São Paulo:

No período mais crítico da história recente de nosso país atendia eu semanalmente na Cúria Metropolitana dezenas de casos de familiares que nos procuravam para que os ajudássemos a encontrar seus parentes. Esses familiares chegavam à Cúria atemorizados com o que pudesse estar acontecendo com seus entes queridos, então recentemente detidos e/ou sequestrados pelos órgãos militares que atuavam na repressão política. Todos sabíamos que os presos, mantidos em cativeiros clandestinos, ficavam incomunicáveis por longos períodos, eram torturados e humilhados. Muitos deles acabavam sendo assassinados ou por ação deliberada de seus algozes ou por não terem resistido à tortura.

6

Ainda de acordo com Arns (2010, p. 7), uma das estratégias para a proteção dos presos políticos era informar às autoridades civis e militares que estava a par de sua detenção e que acompanharia o desenrolar dos acontecimentos:

³ O termo sociedade civil é utilizado aqui de acordo com o sentido atribuído por Antonio Gramsci (2001), que defende que os estados capitalistas asseguram o poder por meio da hegemonia e da coerção. Portanto, as classes dominantes e seus representantes exercem o poder sobre as classes subordinadas aplicando uma combinação de persuasão e coerção. Por meio do processo de hegemonia, a ideologia que sustenta o status *quo* é disseminada pela sociedade para que apareça como uma questão de consentimento. Neste processo, os interesses específicos das classes dominantes aparecem como interesses universais, enquanto o Estado utiliza instituições acadêmicas, os meios de comunicação de massa, escolas, associações voluntárias e grupos religiosos para elaborar e manter sua ideologia. O aparelho estatal de coerção, por sua vez, assegura a disciplina dos indivíduos ou grupos que não consentem. Em tempos de crise de comando e direção, quando o “consenso espontâneo” está ausente, o uso e a ameaça da violência física tornam-se centrais para o poder do Estado (Comissão Nacional da Verdade, 2014).

Com a “autoridade” de então cardeal-arcebispo de São Paulo, de imediato telefonava para as autoridades civis e militares, locais e nacionais, que podiam estar de alguma forma envolvidas com aquele caso, para manifestar claramente a eles que nós estávamos informados sobre a detenção daquele preso e que iríamos acompanhar o desenrolar dos acontecimentos. Nosso objetivo era poupar-lhes a vida e, se possível, interromper ou amenizar o processo de tortura de que certamente estariam sendo vítimas. Em seguida, acionávamos a Comissão Justiça e Paz que, por meio de seus voluntários, atendiam e seguiam caso a caso.

Todavia, apesar da atuação humanitária de alguns de seus membros, o clero brasileiro era majoritariamente conservador durante o período ditatorial. De acordo com Scott Mainwaring (2004), às vésperas do Golpe de 1964, a maior parte dos membros da Igreja Católica institucional não favorecia nem a esquerda, comprometida com uma transformação social radical, nem os tradicionalistas, de cujas fileiras surgiu a direita católica. De acordo com Mainwaring, o grupo dominante na Igreja do início da década de 1950 até o final década de 1960 era o dos modernizadores conservadores, que dividiam sua hegemonia com os reformistas. O primeiro grupo acreditava que a Igreja deveria mudar, mas advogava um catolicismo mais forte por meio da educação religiosa. Os reformistas, por sua vez, estavam mais preocupados com a promoção da justiça social. Ambos os grupos focavam na missão social da Igreja, mas a entendiam de diferentes maneiras. Os modernizadores conservadores rejeitavam um envolvimento político aberto e defendiam o desenvolvimento individual ao invés de mudanças sociais estruturais. Como os reformistas, os modernizadores conservadores acreditavam que a Igreja deveria promover uma maior participação leiga, mas estavam mais preocupados em manter a obediência hierárquica. Em síntese, ao final

da década de 1960, a Igreja Católica brasileira era majoritariamente conservadora. Os bispos eram, em sua maioria, modernizadores conservadores, de modo que os principais documentos da Conferência Nacional dos Bispos (CNBB) representavam um compromisso entre os dois grupos, embora os reformistas ocupassem posições centrais na CNBB (Mainwaring, 2004).

O trabalho de Kenneth Serbin (2001) demonstrou que houve um diálogo permanente entre a Igreja Católica e os militares durante todo o período da ditadura, e que a Igreja, assim como em outros períodos da história, buscou sobretudo salvaguardar seus privilégios e manter sua influência política. Durante o governo de Artur da Costa e Silva, com o aumento da violência de estado, a repressão atingiu a própria Igreja, de modo que cerca de cem padres foram presos entre 1968 e 1978, com muitos casos de torturas, e contabilizaram-se sete mortes de membros do clero (Serbin, 2001). Em 1969, o Padre Pereira Neto, que trabalhava ao lado de Dom Hélder Câmara, foi executado. O trabalho de Serbin revelou que, em meio às tensões e à violência contra os opositores da ditadura, líderes do episcopado e das Forças Armadas estabeleceram um diálogo secreto por meio de uma entidade conhecida como Comissão Bipartite, criada em novembro de 1970 no Rio de Janeiro, da qual participaram o General Antônio Carlos da Silva Muricy e Cândido Mendes. Essa Comissão era uma espécie de fórum secreto criado para estabelecer o diálogo entre lideranças católicas e a cúpula do regime militar.

O trabalho de Serbin representou um avanço nos estudos sobre a atuação da Igreja Católica durante a ditadura, na medida em que, fartamente documentado, oferece elementos para desconstruir a visão de que a instituição foi exclusivamente uma força de oposição ao Estado. Sem negar o importante papel oposicionista desempenhado pelo clero progressista, Serbin constatou que a Igreja Católica brasileira

manteve uma preocupação fundamental com a manutenção de seus privilégios e de sua influência política:

Mas nos anos 70 e 80, pelo que parecia, a Igreja, e especialmente a Igreja progressista, tinha obtido o status de herói. E aqui, repentinamente, diante de meus olhos, estava a prova de que, mesmo no auge da repressão, a Igreja estava interessada em manter boas relações com um governo violento. No momento mais glorioso da história do catolicismo, quando a Igreja defendia os pobres e denunciava vigorosamente as violações de direitos humanos, aqui estavam os bispos, fazendo política de bastidores com os generais (Serbin, 2001, p. 51).

Em sua pesquisa, Serbin se deteve à análise da Comissão Bipartite. Os encontros da Bipartite ocorreram durante o governo Médici e os primeiros anos do governo Geisel (Serbin, 2001). Ao todo, foram realizados 24 encontros durante o governo Médici e os primeiros meses do governo Geisel. Um fórum como a Bipartite não foi necessário sob o governo de Castelo Branco pois os bispos geralmente apoiavam o regime e tinham acesso direto ao presidente. No entanto, a partir do governo Costa e Silva, a ditadura intensificou a repressão à oposição e à Igreja, e um diálogo mais sistemático entre Estado e Igreja se tornou necessário. Foi assim que, mesmo durante os anos de intensa repressão aos dissidentes políticos, a Igreja Católica demonstrou interesse em continuar dialogando com o regime ditatorial (Serbin, 2001).

Em estudo que buscou analisar a trajetória do mais importante representante do catolicismo conservador, Dom Eugênio Sales, a historiadora Jessie Jane Vieira procurou problematizar a memória construída sobre a Igreja Católica durante a ditadura. Dom Eugênio Sales foi nomeado cardeal em 1969 e se tornou arcebispo do Rio de Janeiro em 13 de

março de 1971, função que exerceu até 25 de julho de 2001. Sua trajetória é particularmente importante por ter sido um dos bispos mais influentes da América Latina junto ao Papa João Paulo II, e também por sua atuação no Nordeste brasileiro durante o período da ditadura. Esse período de atuação foi quando alguns setores do clero formaram um consenso em torno da necessidade de desenvolvimento econômico e social da região a partir da defesa do projeto da construção da Superintendência de Desenvolvimento (Sudene) (Vieira, 2011).

De acordo com Vieira (2011), o apostolado de Dom Eugênio Sales foi marcado pela extrema obediência às autoridades militares e pela indiferença às denúncias de violações de direitos humanos contra forças de oposição ao regime militar. No entanto, em 2001, após seu afastamento do arcebispado, começou a ser veiculada nas páginas do jornal *O Globo* outra narrativa sobre a trajetória de Eugênio Sales, que buscou associá-lo à defesa dos perseguidos políticos.⁴

10

Vieira observou que, na ocasião do sequestro de Dom Adriano Hypólito, episódio que interessa aqui examinar mais de perto, Dom Eugênio Sales se manteve alheio ao caso. Dom Adriano Hypólito foi sequestrado em 22 de setembro de 1976. De acordo com reportagem publicada no jornal *O Dia*

O bispo de Nova Iguaçu, Dom Adriano Mandarino Hypólito, de 58 anos, foi sequestrado cerca das 19 horas de ontem com seu sobrinho Fernando Leal, na ocasião em que conduzia a noiva do rapaz à sua residência na Rua Paraguaçu, 671, no bairro da Posse, naquela cidade

⁴ Ver: *O Globo*. A Discreta ação em defesa dos perseguidos pela Ditadura. 10 de julho de 2012. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/rio/a-discreta-acao-em-defesa-dos-perseguidos-pelas-ditaduras-5435591>; *O Globo*. O General do Papa. 1 de março de 2008. Disponível em [https://oglobo.globo.com/arquivos/OGlobo-Ditaduras-%20no%20Cone-Sul\(2\).pdf](https://oglobo.globo.com/arquivos/OGlobo-Ditaduras-%20no%20Cone-Sul(2).pdf) Acesso em 30 de março de 2024.

fluminense, sendo mais tarde encontrado despido e maniatado num local ermo da Rua Jupará, na Praça Seca, em Jacarepaguá.

O religioso havia deixado a Catedral de Nova Iguaçu, localizada na Rua Marechal Floriano Peixoto, no fuscão de sua propriedade, que era dirigido pelo sobrinho. Quando se aproximavam da residência da noiva de Fernando, o veículo foi fechado por dois carros – um Volks vermelho e um Chevrolet antigo – tendo os dois homens arrancado o bispo e o colocado num dos carros que ocupavam [...]

Passadas algumas horas do seqüestro, a reportagem era informada da explosão de um carro no Largo da Glória. As autoridades da 9a. DP, tendo à frente o delegado Jacques de Brito, comparecendo ao local em companhia do perito Frascalle, do Instituto de Criminalística, apuraram que o veículo de chapa de Nova Iguaçu, RJ 7591, era o fuscão vermelho de propriedade do religioso. Os autores do atentado provocaram a explosão do veículo bem no meio da rua, defronte à Sede da Conferência Nacional dos Bispos (CNBB).⁵

11

Apesar do sequestro ter atentado contra a vida do bispo de Nova Iguaçu, logo constituindo uma afronta à CNBB, Dom Eugênio Sales não apenas se mostrou indiferente, como foi chamado a dialogar com os militares, pois havia a expectativa de que pudesse colaborar para a repressão. (Vieira, 2011). O sequestro de Dom Adriano Hypólito estava inscrito em um conjunto maior de atentados terroristas comandados por militares descontentes com as novas diretrizes do regime militar, que apontavam em direção à abertura lenta, gradual e segura, inauguradas pelo General

⁵ Acervo CEDIM. Dossiê Dom Adriano Mandarino Hypólito. Notícia extraída do jornal *O Dia*. 23 de setembro de 1976. Disponível em: <https://rima.ufrj.br/jspui/handle/20.500.14407/57> Acesso em 30 de março de 2024.

Ernesto Geisel em 1974.⁶ O trabalho desenvolvido por Dom Adriano Hypólito, de fortalecimento dos laços comunitários na região da Baixada Fluminense a partir das CEBs, pode ter sido um dos motivos que o tornaram alvo dos militares. Mas, afinal, por que a atuação do bispo de Nova Iguaçu incomodou de tal maneira alguns grupos de militares a ponto de executarem um atentado contra a sua vida?

A ação católica e as Comunidades Eclesiais de Base

O incentivo à participação mais ativa dos leigos no cotidiano da Igreja Católica é anterior ao período da ditadura e teve início, no Brasil, a partir das décadas de 1920 e 1930. Um dos movimentos leigos mais importantes da Igreja foi a Ação Católica, criada na Itália ao fim do século XIX como instrumento para reverter a perda de poder político da instituição após a unificação do país em 1870. No Brasil, a Ação Católica Brasileira (ACB) foi criada em 1920 sob os auspícios de Dom Sebastião Leme (Mainwaring, 2004, p. 83). De acordo com Kadu (2007), em 1929, Dom Sebastião Leme já havia formado um grupo de universitários em sua diocese, justamente a ACB, e três anos mais tarde, um movimento operário, a Confederação Operária Católica. O estabelecimento da Ação Católica foi formalmente encorajado por todas as dioceses brasileiras, seguindo os padrões italianos, com os quais Dom Sebastião Leme estava pessoalmente familiarizado.

Os dois movimentos leigos mais significativos dos anos 1960 foram a Juventude Universitária Católica (JUC) e a Juventude Operária Católica (JOC). Os primeiros grupos da JOC foram criados nos anos 1930, tendo sido um movimento moderado até 1958, mais ligado às atividades sociais dos jovens do que à política. No decorrer das décadas seguintes, o movimento passou a discutir os problemas materiais

⁶ De acordo com Elio Gaspari (2016), entre 1976 e 1978, foram contabilizados catorze atentados terroristas comandados por militares.

da classe trabalhadora, como baixos salários, desemprego e exploração no trabalho. O movimento cresceu a ponto de contar com 25.943 membros em 1961 e, nos anos seguintes, se constituiu como um dos principais alvos da ditadura, sendo vítima de brutal repressão (Mainwaring, 2004).

A JUC foi criada em 1930 como parte da ACB e começou como movimento conservador clerical que buscava cristianizar as elites do país. Nos anos 1950, a JUC tornou-se mais autônoma e passou a ter mais envolvimento com o movimento universitário e com as forças de esquerda. Ao fim da década de 1950, o movimento passou a ter uma atuação política mais ampla ao envolver-se com a União Nacional dos Estudantes (UNE), o que a levou a conflito com a hierarquia da Igreja Católica. As diferenças entre a Igreja e a JUC se acirraram, culminando na emissão de um documento episcopal que proibia o movimento de fazer pronunciamentos radicais e defender o socialismo (Mainwaring, 2004).

Em 1961, foi criada a Ação Popular (AP), organização que mobilizou católicos interessados na promoção da transformação social sob a inspiração do cristianismo. Muitos de seus membros haviam pertencido à JUC e sentiram a necessidade de criar um movimento novo, fora da Igreja e livre de suas restrições. A AP adotou posturas políticas à esquerda da JUC, firmou um compromisso com o socialismo e via a revolução como único meio de resolver os problemas sociais. Com o golpe de 1964, o movimento tornou-se clandestino, devido à repressão e pelo fato de seus integrantes terem aderido à luta armada (Mainwaring, 2004).

Outro importante movimento da Igreja Católica que contou com a participação de leigos foi o Movimento de Educação de Base (MEB), que surgiu em 1961, do acordo entre o bispo de Aracaju, Dom José Távora, e o Presidente Jânio Quadros (Kadt, 2007). Sua principal inovação foi a introdução da pedagogia de Paulo Freire como método

de erradicação do analfabetismo, sobretudo na região Nordeste, em que as taxas de analfabetismo alcançavam 70% segundo o censo de 1950 (Kadt, 2007).

Conforme exposto, ao menos desde as décadas de 1920, diferentes movimentos leigos e de base impulsionaram a renovação da Igreja Católica brasileira. Após a Segunda Guerra Mundial, esse processo ganhou mais dinamismo, na medida em que o Vaticano passou um processo de reestruturação que buscou se adaptar à nova configuração geopolítica. A chegada do Papa João XXIII representou um momento de mudança para a instituição, que precisava se reposicionar no cenário mundial, pois, durante o papado anterior, a Igreja Católica chegou até a optar pelo silêncio em relação aos crimes nazistas. Nesse contexto de renovação, o Papa João XXIII convocou o Concílio Vaticano II (1962-1965) e, mesmo após sua morte, seu sucessor, o Papa Paulo VI, deu prosseguimento às profundas transformações na igreja por ele iniciadas.

14

O Concílio Vaticano II foi um dos mais importantes eventos na história do catolicismo, no qual 2.500 bispos se reuniram em Roma durante quatro sessões de dois a três meses de duração, ocorridas ao longo de quatro anos, entre 1962 e 1965 (Charentenay, 2010). No Concílio, formulou-se a concepção de uma Igreja comunitária, sendo enfatizada a missão social da Igreja, a importância do laicato e o ecumenismo, havendo uma modificação da liturgia para torná-la mais acessível. O Concílio Vaticano II teve impactos significativos na América Latina, sobretudo no Brasil, de modo que muitos teólogos, pastores, padres e leigos, que antes já defendiam uma Igreja voltada aos pobres, tiveram sua atuação legitimada pela cúpula da instituição.

Na América Latina, a reunião do Conselho Episcopal Latino-Americano (Celam), em Medellín, no ano de 1968, consolidou muitas das orientações do Concílio Vaticano II, no sentido de uma Igreja mais próxima e acessível a seus

fiéis, tendo impulsionado importantes transformações no continente. As resoluções da Celam visaram estabelecer: conexões entre fé e justiça; a necessidade de mudanças estruturais na América Latina; a ênfase em uma Igreja voltada aos pobres; e a ideia de que a salvação é um processo que tem início na Terra. A Celam foi uma importante fonte de inspiração para a teologia da libertação, cujas obras clássicas surgiram entre 1969 e 1973 (Mainwaring, 2004).

Os bispos reunidos em Medellín decidiram transformar as CEBs em uma das prioridades da Igreja latino-americana, pois estas eram vistas como espaços especialmente apropriados para lidar com os pobres. Durante os primeiros anos do surgimento das CEBs, o movimento se inspirou em teólogos como Gustavo Gutiérrez, Leonardo Boff e Frei Betto. Em sintonia com as inovações introduzidas pelo Concílio Vaticano II, as comunidades nascentes foram incorporando as ideias e as práticas efetivas da participação de cristãos leigos nas atividades de evangelização e de celebração da fé, por meio da organização de conselhos em vários níveis e do compromisso com a realidade social. Aos poucos, os agentes pastorais começaram a promover encontros de comunidades vizinhas para troca de experiências, convivência e fortalecimento de suas comunidades locais. Com isso, a experiência ultrapassou a mera descentralização de paróquias, com o intuito de constituir amplas redes comunitárias.

Nos anos 1960, as CEBs foram originalmente pensadas como um meio de fortalecer a presença da Igreja, em especial nas localidades nas quais havia uma carência de padres (Ireland, 1989). Desde seu início, estiveram intimamente ligadas à hierarquia da Igreja e foram, em sua maioria, criadas por sacerdotes e freiras. Já no início da década de 1970, as CEBs se consolidaram a partir de lideranças leigas e se tornaram organizações eminentemente populares, ainda que com uma estrutura sustentada pela hierarquia da Igreja (Mainwaring, 2004).

As CEBs na baixada fluminense

A Baixada Fluminense faz parte da região metropolitana do Rio de Janeiro e é formalmente composta por treze municípios. Até meados do século XX, o município de Nova Iguaçu ocupou, administrativamente, todo o lado ocidental da Baía de Guanabara, fazendo limite com Itaguaí, Vassouras, Magé, a própria Baía e o Distrito Federal.⁷ A partir da década de 1950, o processo de metropolização da cidade do Rio de Janeiro implicou na periferação da Baixada Fluminense e na explosão demográfica na região entre os anos de 1950 e 1970 (Silva, 2017).⁸

Contudo, o acelerado crescimento populacional não foi acompanhado por políticas públicas para a saúde e a educação, de modo que a região passou a enfrentar falta de assistência médica e altos índices de analfabetismo. Para além dos problemas de infraestrutura, como a falta de saneamento básico, de escolas e de hospitais, a Baixada Fluminense passou a ser alvo de violência urbana, sendo o Esquadrão da Morte muito presente na região. Estima-se que, até 1979, o grupo tenha executado pelo menos duas mil pessoas em Nova Iguaçu (Mainwaring, 2004).

Em relação a Nova Iguaçu, Mainwaring (2004) observou que, antes da ditadura, sua população tinha uma certa tradição de luta pela obtenção de serviços urbanos. As primeiras associações de bairro formaram-se em 1950, e os anos que antecederam o golpe de 1964 foram de mobilizações relevantes do movimento operário e de trabalhadores rurais.

⁷ Apenas em 1943 ocorreu a primeira emancipação: a do município de Duque de Caxias. Até o fim do século XIX, a região era reconhecida como território agrícola, produtora de laranjas. A produção de laranjas começou a sofrer um declínio a partir de 1926. Por volta do fim da Segunda Guerra Mundial, a produção de laranjas sofreu uma queda dramática (Mainwaring, 2004).

⁸ De 145.649 habitantes em 1950, a população saltou para 359.364 em 1960 e para 727.140 em 1970. Embora o crescimento populacional na década de 1970 tenha sido mais lento, em 1980 a população contava com 1.094.805 habitantes, tornando-se a sétima maior cidade do Brasil. Fonte: IBGE, Censo dos anos de 1950, 1960, 1970 e 1980.

O golpe de 1964, no entanto, desmobilizou esses importantes movimentos populares e suas principais lideranças foram presas. Os anos que se seguiram ao golpe foram particularmente difíceis para a população de Nova Iguaçu, uma vez que a cidade crescia em ritmo acelerado, gerando novas tensões sociais.

Até a nomeação de Dom Adriano Hypólito, em 1966, a diocese de Nova Iguaçu foi predominantemente conservadora, assim como a diocese de Barra do Piraí, também no Estado do Rio de Janeiro, sob o comando de Dom Agnelo Rossi, e a própria arquidiocese do Rio de Janeiro, sob a liderança de Dom Eugênio Sales. Dom Eugênio Sales e Dom Agnelo Rossi⁹ entendiam que a missão social da Igreja estaria sobretudo ligada ao desenvolvimento espiritual, e não à transformação social. Essas lideranças católicas defendiam a ampliação da participação leiga por meio das CEBs no estado do Rio de Janeiro, mas não as viam como espaço para o incentivo a movimentos populares ou à participação política.

17

Dom Adriano Hypólito, por sua vez, compreendia a atuação das CEBs sob outro ângulo, de modo que, para ele, estas poderiam promover a conscientização dos fiéis para a intervenção na vida política do país:

Ocorre o seguinte, as Comunidades Eclesiais de Base são conscientizadas mas assumem uma atitude política não como uma entidade da Igreja mas por uma decisão do grupo e das pessoas. Isto também no aspecto da política partidária. E porque são grupos conscientizados, a gente compreende que os partidos políticos namorem-nas. De outro lado é preciso deixar claro que a Igreja não está formando grupos políticos, mas sim conscientizado para a participação no processo social, na base mais ampla.

⁹ Dom Agnelo Rossi, enquanto cardeal de São Paulo, não acolheu as denúncias de tortura a presos políticos (Galhardo, 2012).

Esta participação inclui, necessariamente, a participação político-partidária. E não há, de fato, outro instrumento de participação na vida política do país, que não os partidos políticos [...].¹⁰

Sob o comando de Dom Adriano Hypólito, as CEBs da diocese de Nova Iguaçu se tornaram espaços de acolhimento para a troca de experiências e para a construção de laços de solidariedade entre os moradores que enfrentavam problemas em comum. Na documentação referente às CEBs da região da Baixada Fluminense, é possível perceber que as atividades desses grupos giravam não somente em torno da promoção da fé católica, mas também da discussão de problemas específicos das comunidades. No relatório do primeiro encontro interdiocesano de CEBs do Rio de Janeiro, realizado entre 15 e 17 de junho de 1984, os participantes identificaram os seguintes problemas nas comunidades:

- 18
- sociedade injusta e dominadora – desorganizada;
 - falta de organização do povo através de seus movimentos (sindicatos, associações de moradores [sic]...);
 - falta de evangelização e um compromisso concreto com o povo;
 - repressão violenta e manipulação dos meios de comunicação;
 - desemprego (fome);
 - racismo no trabalho e na repressão;
 - saúde precária do povo;
 - falta de confiança;
 - salário de fome;
 - falta de assistência médica;
 - individualismo;
 - acumulação de terra nas mãos dos poderosos;

¹⁰ Entrevista com Dom Adriano Hypólito. Marcelo Auler. *Jornal de Brasília*. Brasília, DF. 27 de Janeiro de 1980.

- menor abandonado, desnutrição (falta de diálogo na família);
- desânimo e desconfiança, negativismo e comodismo;
- fechamento da comunidade;
- falta de uma verdadeira religião;
- armamento;
- latifúndios;
- meios de comunicação individualistas;
- política salarial;
- falta de conhecimento da vida humana de Cristo e sua luta na conquista do Reino;
- nossa omissão em lutar por uma sociedade igualitária;
- formação dos catequistas;
- não pregam o verdadeiro Cristo. Foi colocado que a comunidade eclesial de base tem o dever de incentivar o povo na luta diária pela vida;
- custo de vida;
- corrupção.¹¹

19

Esse encontro contou com representantes das dioceses de Caxias, Nova Iguaçu, Itaguaí, Volta Redonda e Nova Friburgo, além de cinco padres, e cinco bispos, totalizando 83 pessoas. Como evidenciado, os temas das discussões não foram restritos à evangelização, mas buscaram promover a conscientização sobre os direitos das comunidades ao acesso à educação, saúde, trabalho, saneamento básico etc. Além disso, os tópicos discutidos indicam muitos dos problemas existentes na sociedade brasileira da década de 1980, como desigualdade social, desemprego, fome, racismo e repressão pelo regime ditatorial.

As experiências das CEBs motivaram os moradores de Nova Iguaçu a se mobilizar de maneira organizada para

¹¹ Relatório do primeiro encontro interdiocesano de CEBs do Rio de Janeiro. CEDIM, Centro de Documentação e Imagem. Instituto Multidisciplinar. Nova Iguaçu. Cúria diocesana de Nova Iguaçu. Relatório do II Encontro Regional dos CEBs do Estado do Rio de Janeiro em preparação para o IV Encontro Nacional das CEBs.

exigir ao Estado seus direitos. Em 1968, a diocese de Nova Iguaçu criou o Movimento de Integração Comunitária, que buscou organizar os católicos para a obtenção de melhorias nos serviços urbanos (Mainwaring, 2004). Durante a segunda metade da década de 1970, houve um aumento dos movimentos populares em Nova Iguaçu, especialmente os movimentos de bairro. Suas origens remontam à atuação de alguns médicos que atendiam a população de maneira gratuita. Em 1975, esses médicos tiveram apoio da Cáritas, órgão internacional da Igreja Católica a serviço dos pobres, e de Dom Adriano Hypólito. O movimento cresceu e passou a incorporar um número crescente de bairros, de modo que, em maio de 1978, os encontros envolviam membros de dezoito bairros e o movimento passou a adotar o nome de Movimento de Amigos de Bairro (MAB). O MAB teve o apoio fundamental da diocese para proteção contra a repressão da ditadura e para realizar seus encontros nas igrejas locais (Mainwaring, 2004). De acordo com Mainwaring (2004), as CEBs contribuíram para a formação dos movimentos de bairro que lutaram por melhorias urbanas ao incentivarem a participação política; o autor constatou a presença de associações de bairro mais fortes em áreas nas quais havia CEBs.

Para além dos movimentos de bairro, a diocese de Nova Iguaçu, em fins dos anos 1970, estreitou as relações com o Partido dos Trabalhadores (PT), cedendo seus espaços para reuniões do partido, que se encontrava em processo de formação. A aproximação das CEBs com a política despertou interesse na imprensa, de modo que Dom Adriano Hypólito foi entrevistado pelo *Jornal de Brasília*. A respeito da polêmica, afirmou:

Estou de pleno acordo com a CNBB e a minha concepção pessoal é de que a Igreja não pode se identificar com qualquer partido político. Também estou de pleno acordo que é uma exorbitância algum partido assumir o título

de partido cristão. As experiências da história não são nada favoráveis a uma repetição disso que eu chamo de erro.

Agora o fato de Nova Iguaçu ter permitido que um partido em formação usasse a Igreja, foi uma questão de momento. Aqui realmente é uma pobreza enorme de lugares públicos mais ou menos neutros, para certas atividades. Eu não sabia dessa cessão, mas não vi nada demais quando soube. Foi dado eventualmente a grupo de pessoas que estava procurando um lugar para reuniões e esta reunião no momento, significava realmente o lançamento de uma ideia político-partidária. Nós estamos interessados numa conscientização política, mas não estamos de maneira nenhuma interessados, pelo contrário, evitamos qualquer identificação de Igreja com partidos políticos ou qualquer exploração da Igreja por partidos políticos.¹²

A diocese de Nova Iguaçu sofreu um novo ataque três anos após o atentado a Dom Adriano Hypólito. Dessa vez, um atentado a bomba atingiu a Catedral de Nova Iguaçu. Ambos os crimes, apesar de denunciados pelo bispo, permaneceram impunes.¹³

21

Considerações finais

Tendo em vista os avanços alcançados pela historiografia nas últimas décadas na compreensão do papel da Igreja Católica durante a ditadura militar brasileira, é possível entender as diferentes nuances presentes no processo de formação das CEBs.

A partir do enfoque das atividades da diocese de Nova Iguaçu durante a ditadura, buscou-se trazer novos elementos

¹² Entrevista com Dom Adriano Hypólito. Marcelo Auler. *Jornal de Brasília*. Brasília, DF. 27 de Janeiro de 1980.

¹³ Entrevista com Dom Adriano Hypólito. Marcelo Auler. *Jornal de Brasília*. Brasília, DF. 27 de Janeiro de 1980.

para a compreensão da atuação da Igreja Católica durante o regime ditatorial no Brasil. O processo de criação de grupos comunitários – círculos operários, clubes de mães, grupos de jovens e clubes de catecismo – em regiões como a Baixada Fluminense ocorreu em um momento de repressão a movimentos populares, de modo que, nos anos de maior repressão, as CEBs foram praticamente as únicas organizações a promover tais movimentos no âmbito da sociedade civil. O que os exemplos mostrados ao longo deste texto evidenciam é que alguns padres, ligados ao minoritário grupo progressista da Igreja Católica, buscaram ampliar o raio de atuação da Igreja, promovendo atividades que extrapolavam os limites de suas paróquias ao, por exemplo, lutarem por melhorias na educação e formarem grupos de discussão entre jovens. Sua atuação demonstrava o interesse em intervir diretamente em questões mundanas, desenvolvendo atividades políticas e sociais realizadas com as comunidades.

22 Na historiografia, as CEBs frequentemente aparecem como um desdobramento quase que natural de um momento progressista da Igreja Católica. No entanto, elas não devem ser compreendidas como a vitória do projeto progressista da instituição, mas como decorrência de um consenso em torno de um projeto da Igreja de expansão da fé a partir da ampliação da participação de leigos.

É inegável que alguns padres e bispos da Igreja Católica se notabilizaram pelo enfrentamento da ditadura, seja no apoio aos movimentos populares, na assistência a presos políticos e familiares de desaparecidos ou nas campanhas antitortura. Sem deixar de reconhecer esse papel humanitário fundamental, é preciso redimensionar a atuação da instituição como um todo, levando em consideração todos os âmbitos de sua atuação.

Renata Meirelles

Trabalha como professora-substituta na área de História do Brasil Contemporânea na Universidade Federal Rural

do Rio de Janeiro (UFRRJ). Possui doutorado em História Social pela Universidade de São Paulo (USP), tendo publicado sua tese de doutorado pela Routledge sob o título *State violence, torture, and political prisoners: on the role played by Amnesty International in Brazil during the dictatorship (1964-1985)*.

Bibliografia

- ALVES, José Cláudio Souza. 2002. Violência e religião na Baixada Fluminense: uma proposta teórico-metodológica. *Revista Rio de Janeiro*, n. 8, pp. 59-82. Disponível em: <https://tinyurl.com/49f6cfah>. Acesso em: 23 abr. 2024.
- ARNS, Paulo Evaristo. 2010. Prefácio. In: SÁ, Fernando; MUNTEAL, Oswaldo; MARTINS, Paulo Emílio (org.). *Os advogados e a ditadura de 1964: a defesa dos perseguidos políticos no Brasil*. Petrópolis: Vozes; PUC-Rio.
- CHARENTENAY, Pierre de. 2010. *Vatican II: histoire et actualité d'un concile*. Paris: Assas Éditions.
- COMISSÃO NACIONAL DA VERDADE. 2014. A resistência da sociedade civil às grave violações de direitos humanos. In: COMISSÃO NACIONAL DA VERDADE. *Relatório: textos temáticos*. Brasília, DF: CNV. pp. 341-414. (Relatório da Comissão Nacional da Verdade, v. 2).
- DELGADO, Lucilia de Almeida Neves; PASSOS, Mauro. 2003. Catolicismo: direitos sociais e direitos humanos (1960- 1970). In: FERREIRA, Jorge; DELGADO, Lucilia de Almeida Neves (org.). *O Brasil republicano. O tempo da ditadura: regime militar e movimentos sociais em fins do século XX*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira. pp. 93-131.
- DOIMO, Ana Maria. 1989. Social movements and the catholic church in Vitória, Brazil. In: MAINWARING, Scott; WILDE, Alexander (ed.). *The progressive church in Latin America*. Notre Dame: University of Notre Dame Press. pp. 193-223.
- GALHARDO, Ricardo. 19 jul. 2012. Entrevista Frei Betto. *Portal Grabois*, São Paulo. Disponível em: <https://tinyurl.com/rb4y5p5c>. Acesso em: 23 abr. 2024.
- GASPARI, Elio. 2016. *A ditadura acabada*. Rio de Janeiro: Intrínseca.
- GEROMEL, Bárbara. 2021. A Igreja Católica, ditadura e memória no Brasil. *Ars Historica*, v. 22, pp. 121-140. Disponível em: <https://tinyurl.com/2zxfrhf9>. Acesso em: 23 abr. 2024.
- GRAMSCI, Antonio. 2001. *Os intelectuais. O princípio educativo. Jornalismo*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira. (Cadernos do cárcere, vol. 2).

- IRELAND, Rowan. 1989. Catholic base communities, spiritist groups and the deepening of democracy in Brazil. In: MAINWARING, Scott; WILDE, Alexander (ed.). *The progressive church in Latin America*. Notre Dame: University of Notre Dame Press. pp. 224-252.
- KADT, Emanuel de. 2007. *Católicos radicais no Brasil*. Brasília, DF: Unesco, MEC.
- KUCINSKI, Bernardo. 1982. *Abertura, a história de uma crise*. São Paulo: Brasil Debates.
- KUCINSKI, Bernardo. 2014. *K. Relato de uma busca*. São Paulo: Companhia das Letras.
- MAINWARING, Scott. 2004. *Igreja Católica e política no Brasil: 1916-1985*. São Paulo: Brasiliense.
- MEIRELLES, Renata. 2019. *State violence, torture, and political prisoners: on the role played by Amnesty International in Brazil during the dictatorship (1964-1985)*. Londres: Routledge.
- NAPOLITANO, Marcos. 2020. Desafios para a história nas encruzilhadas da memória: entre traumas e tabus. *História: Questões & Debates*, v. 68, n. 1, p. 18-56. DOI: <http://dx.doi.org/10.5380/his.v68i1.67794>
- ROLLEMBERG, Denise. 2007. Carlos Marighella e Carlos Lamarca: memórias de dois revolucionários. In: FERREIRA, Jorge; REIS, Daniel Aarão. *Revolução e democracia (1964...)*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira. pp. 73-97.
- SANTOS, Sebastião. 2004. As Comunidades Eclesiais de Base na Baixada Fluminense nos anos 1970 e 1980. Trabalho de Conclusão de Curso. Licenciatura em História. CEDERJ/UNIRIO.
- SERAFIM, Adriana da Silva. 2022. Guerra do Riachão: conflito religioso e disputa política na Diocese de Nova Iguaçu (1982). In: SALES, Jean; FORTES, Alexandre (org.). *A baixada fluminense e a ditadura militar: movimentos sociais, repressão e poder local*. Rio de Janeiro: Sagga.
- SERBIN, Kenneth. 2001. *Diálogos na sombra: bispos e militares, tortura e justiça social na ditadura*. São Paulo: Companhia das Letras.
- SILVA, Lúcia Helena Pereira da. 2017. Entre laranja e gente: notas preliminares sobre urbanização na Baixada Fluminense. Paper apresentado no XVII Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional, São Paulo, 22 a 26 de maio.
- TRAVERSO, Enzo. 2012. *O passado, modos de usar: história, memória e política*. Lisboa: Unipop.
- VIEIRA, Jessie Jane. 2011. Impasses e controvérsias na construção da memória histórica da Igreja Católica no Brasil. *Passagens*.

Revista Internacional de História Política e Cultura Jurídica, v. 3, n. 2,
pp. 203-216. DOI: <https://doi.org/10.5533/1984-2503-20113203>.

Acervos consultados

Centro de Documentação e Imagem do Instituto Multidisciplinar (Cedim). Campus Nova Iguaçu.

Dossiê Dom Adriano Mandarino Hypólito. Acervo Pessoal: *Jornal de Brasília*. Brasília, DF. 27 de janeiro de 1980.

Repositório Institucional de Múltiplos Acervos (Rima) da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ).

NOTAS SOBRE A ATUAÇÃO DA IGREJA CATÓLICA DURANTE A DITADURA MILITAR: A FORMAÇÃO DAS COMUNIDADES ECLESIAIS DE BASE NA REGIÃO DA BAIXADA FLUMINENSE (1964-1988)

RENATA MEIRELLES

Resumo: Este artigo tem como foco a atuação da Igreja Católica e a formação das Comunidades Eclesiais de Base (CEBs) na região da Baixada Fluminense durante a ditadura militar brasileira (1964-1988). Nas disputas pela memória sobre a ditadura, a Igreja Católica aparece quase que exclusivamente associada ao clero progressista e à resistência ao regime. Nessa chave interpretativa, as CEBs são vistas como expressão da vitória de um projeto progressista, e não como resultado de um consenso da instituição em relação à necessidade de ampliação da participação de leigos para a expansão da fé católica em território brasileiro. Propõe-se compreender a atuação das CEBs durante a ditadura a partir dos diálogos com a historiografia mais recente sobre o tema e com novas fontes históricas.

Palavras-chave: Ditadura Militar; Igreja Católica; Comunidades Eclesiais de Base; Baixada Fluminense.

NOTES ON THE WORK OF THE CATHOLIC CHURCH DURING THE MILITARY DICTATORSHIP: THE FORMATION OF GRASSROOTS ECCLESIAL COMMUNITIES IN THE REGION OF BAIXADA FLUMINENSE (1964-1988)

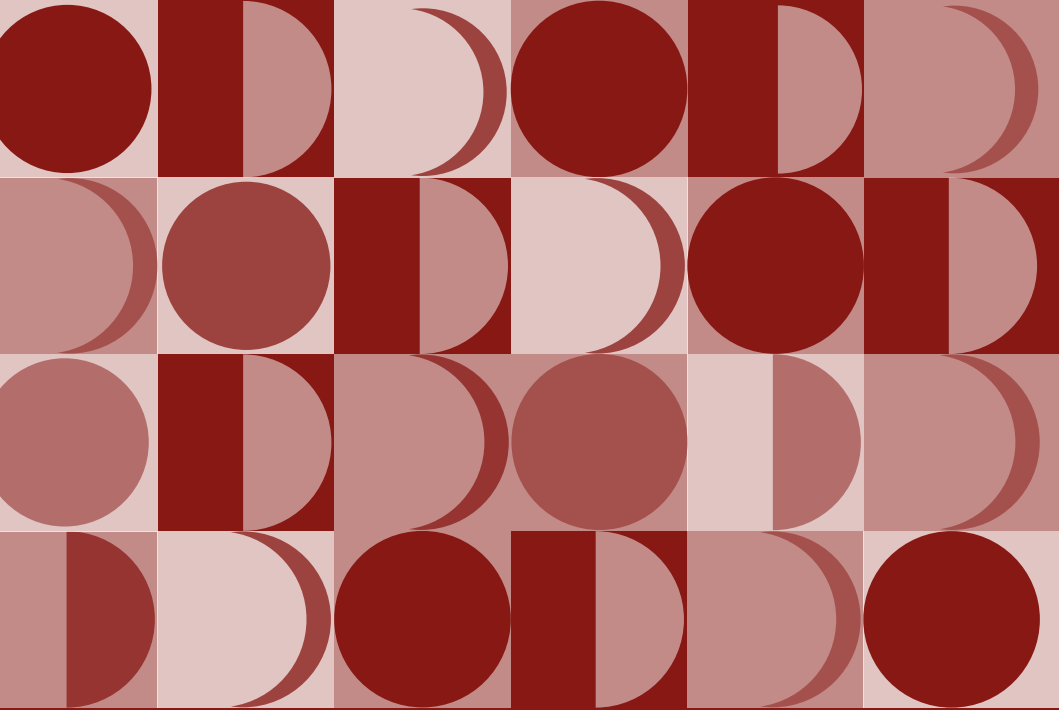
Abstract: *This article aims at analyzing the actions of the Catholic Church and the formation of Grass-roots Ecclesial Communities in the Baixada Fluminense region during the Dictatorship (1964-85). In disputes over the memory of the Dictatorship (1964-88), the Catholic Church appears almost exclusively associated with its progressive wing and resistance to the military regime. In this interpretative key, the Grass-roots Ecclesial Communities are seen as an expression of the victory of a progressive project, and not as a result*

of a consensus on the need to expand the participation of lay people for the expansion of the Catholic faith in Brazilian territory. It seeks to understand the activities of Grass roots Ecclesial Communities during the Dictatorship based on the dialogue with the most recent historiography on the subject and with new historical sources.

Keywords: *Military Dictatorship; Catholic Church; Basic Ecclesial Communities; Baixada Fluminense.*

Recebido: 13/03/2024

Aprovado: 08/04/2024



ISSN 0102-6445



9 770102 644006